



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
LICENCIATURA EM PEDAGOGIA

ISABEL CRISTINA LEITE LOPES

**CONSELHOS ESCOLARES NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE DUQUE
DE CAXIAS: ENTRE A BUROCRATIZAÇÃO E A MOBILIZAÇÃO.**

Rio de Janeiro

Abril de 2017



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
LICENCIATURA EM PEDAGOGIA

ISABEL CRISTINA LEITE LOPES

**CONSELHOS ESCOLARES NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE DUQUE
DE CAXIAS: ENTRE A BUROCRATIZAÇÃO E A MOBILIZAÇÃO.**

Monografia apresentada à Faculdade de Educação da
UFRJ como requisito parcial à obtenção do título de
Licenciada em Pedagogia.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Silvina Julia Fernández

Rio de Janeiro
Abril de 2017

Dedico este trabalho aos profissionais de educação que estudam, trabalham e lutam por uma educação igualitária, diversificada, de qualidade e universal.

AGRADECIMENTOS.

Primeiramente, tenho que agradecer a Deus por reger a minha vida quando estou desorientada, por me confortar nos momentos tristes, por me fazer ter esperanças de que tudo é possível. Sou grata não só por este ciclo, mas pelos presentes que ele colocou em meu caminho para ao longo da minha vida. E falarei desses presentes ao longo deste texto.

Agradeço ao meu pai que mesmo sem estudo sempre foi um leitor e incentivava a mim e ao meu irmão a se informar sobre política e assuntos em geral. Homem honesto, trabalhador e de caráter.

Agradeço a minha mãe, que hoje é minha filha, e já não me reconhece mais, por ter sido tão guerreira enquanto pôde. Por ter cuidados dos meus filhos na minha ausência, por ter sido o exemplo de generosidade e dedicação.

Ao meu irmão, mesmo sendo mais novo que eu, iniciou sua carreira acadêmica antes de mim numa universidade pública mostrando que, sim, era possível adentrarmos este espaço que admiramos e desejávamos. Ele sem saber me incentivou a cada degrau subido...

Agradeço aos meus filhos. Simplesmente faço tudo para eles, meus maiores motivadores. O final deste ciclo é para vocês e desculpem minha ausência em muitos momentos.

Agradeço à Ana Habib, Beatriz Galdino, Julia Jonh, Larissa Loubach e Roberta Santos pela parceria, cumplicidade, força, carinho e motivação. Obrigada ao Breno, Jeniffer e Nataliane e Fernanda Lahtermaher pela amizade, conversas e torcida ao longo da graduação. Sem vocês não seria a aluna e pessoa que me tornei. Agradeço a Mayara Oliveira, Erika Armond, Erika Wergles e Isabel Conceição por ouvirem minhas lamúrias, dúvidas e incertezas sobre a minha escrita.

Aos meus professores Maria Vitória, José Cláudio Sooma, Regina Celi, Daniela Guimarães, Giseli Cruz, Margareth, Ênio, Marta Lima, Sabrina e Ana Paula Moura por mostrarem o fazer docente como uma prática construída no diálogo, autonomia e construção de ideias.

Agradeço à Gabi, sem ela não tinha me inscrito no vestibular da UFRJ.

Agradeço aos professores Armando Arosa e Jucinato Marques pela disponibilidade, leitura e avaliação deste trabalho.

Agradeço à minha orientadora Professora Silvina Fernández, desde a primeira aula ela

me encantou. Não me sentia insegura em suas aulas, pois sabia que seria ouvida e não menosprezada. Obrigada pela parceria nesta reta final, sem você, não seria possível.

Agradeço ao meu amor, amigo, motivador e brigão, Renato. Antes de ingressar na faculdade já me incentivava e me fez sentir confiante quando não conseguia mais continuar. Me buscou na faculdade muitas vezes, ficando quatro horas me esperando ou me acompanhava nas aulas para eu não voltar só para a casa. E quando voltávamos pra casa, era meu travesseiro no ônibus e metrô após um dia de trabalho, estágio e aula. Desculpe minhas inúmeras ausências e crises de estresse. Te amo!

*Sendo eu um aprendiz,
A vida já me ensinou que besta é quem vive triste,
lembrando do que faltou, magoando a cicatriz, esquece de ser feliz, por tudo o que
conquistou...
Afinal, nem toda lágrima é dor, nem toda graça é sorriso, nem toda curva da vida, tem uma
placa de aviso,
nem sempre que você perde, é de fato um prejuízo, o meu ou o seu caminho, não são muito
diferentes...
Tem espinho, pedra e buraco 'pra mode' atrasar a gente, não desanime por nada , pois até
uma topada, empurra você pra frente...
Só eu sei cada passo por mim dado, nessa estrada esburacada que é a vida,
passei coisas que até mesmo Deus duvida,
fiquei triste, capiongo, aperreado, porém, nunca me senti desmotivado, me agarrava sempre
numa mão amiga e de forças minha alma era munida...
Pois do céu a voz de Deus dizia assim: suba o queixo, meta os pés, confie em mim / vá pra
luta que eu cuido das feridas.*

Bráulio Bessa

SUMÁRIO.

INTRODUÇÃO, p. 8.

CAPÍTULO 1. DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E EDUCAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL: DA REABERTURA DEMOCRÁTICA ATÉ OS DIAS ATUAIS, p.12.

1.1. Participação e gestão escolar: da mobilização social à legislação educacional, p. 12.

1.2. Gestão escolar: mudança de paradigmas frente às novas demandas sociais, p. 21.

1.3. Conselhos escolares e os problemas da participação: possibilidades e desafios, p. 24.

CAPÍTULO 2. CONSELHOS ESCOLARES E PARTICIPAÇÃO NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE DUQUE DE CAXIAS, p. 28.

2.1. Duque de Caxias: breve apresentação e alguns indicadores locais, p. 28.

2.2. Metodologia e análise dos dados levantados na pesquisa de campo, p. 36.

2.2.1. Metodologia, p. 36.

2.2.2. Análise dos dados levantados na pesquisa de campo, p. 39.

CONSIDERAÇÕES FINAIS, p. 49.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS, p. 51.

APÊNDICE, p. 53.

RESUMO.

A legislação nacional determina algumas ações favorecendo a gestão democrática e participativa nas escolas públicas. A Constituição Federal de 1988 estabelece que as escolas públicas devem possuir gestão democrática. É uma mudança importante, porém restrita apenas às escolas públicas e não deixa claro como essa gestão deve ser feita. Já a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9394/96), no seu artigo 14, ratifica a gestão democrática das escolas públicas, desta vez, através da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e da participação da comunidade escolar e local por meio dos conselhos escolares. Desta forma, os sistemas de ensino devem se organizar da melhor forma para garantir a participação social garantindo suas especificidades, diversidades e necessidades. Nesse contexto, este trabalho busca investigar a participação social na gestão escolar por meio dos conselhos escolares. Ele faz parte de uma pesquisa mais ampla, coordenada pela Prof.^a Dr.^a Silvina Julia Fernández, denominada: “Concepções de Planejamento e Gestão Escolar: Políticas Públicas, Projetos Político-Pedagógicos e Democratização do Cotidiano Escolar”. A vertente dessa pesquisa que será investigada por mim, parte pelo interesse em como a escola democratiza a gestão pública e torna a comunidade escolar participativa e representada, contribuindo para a formação política e cidadã dos sujeitos que ocupam o espaço escolar. Partindo desses princípios a investigação será iniciada e conduzida para ouvir os gestores das escolas investigadas, buscando responder as seguintes questões: A organização da gestão participativa ocorre partindo da autonomia das próprias escolas? Como os gestores percebem essa organização para garantir a participação social? Além disso, como os gestores avaliam a participação social? Consideram a participação social, por meio dos conselhos, relevante para a elaboração do projeto político-pedagógico e a resolução dos problemas escolares em função de garantir os direitos de aprendizagem dos alunos? Reconheço a necessidade de que todos e todas os/as integrantes da comunidade escolar sejam representados ou se façam representantes nos debates, diálogos e nas tomadas de decisões na escola, mas me questiono se só a legislação garantirá a gestão democrática e participativa. Por isso, pretendo conhecer as representações dos gestores escolares sobre o planejamento, as estratégias e a organização das escolas investigadas para garantir a democratização do ensino e, em especial, a permanência e o sucesso educacional dos estudantes nas escolas públicas. Para isso, metodologicamente, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com as equipes gestoras de quinze escolas selecionadas para o projeto coordenado pela Prof.^a Silvina Fernández. Paralelamente, consideramos a Legislação específica do Município de Duque de Caxias, assim como as exigências dos Planos Nacional e Municipal de Educação para conferirmos o que essa legislação estipula quanto à participação e à gestão democrática nas unidades escolares.

Palavras-chave: conselhos escolares, participação, gestão democrática escolar.

INTRODUÇÃO.

Durante a graduação do curso em Licenciatura Plena em Pedagogia na Universidade Federal do Rio de Janeiro, nós, graduandos e graduandas, cursamos várias disciplinas que envolvem as áreas para a formação de um profissional da educação. Quando ingressei neste curso, a grade curricular¹ comportava quarenta e cinco disciplinas obrigatórias, totalizando cento e oitenta e nove créditos, mais nove créditos de disciplinas complementares de escolha condicionada e quatro créditos de disciplinas de livre escolha. De todas as disciplinas obrigatórias, apenas três eram direcionadas para a formação do gestor educacional, onde os professores² nos apresentam as diferentes formas de gestão de instituições de ensino, sendo formal ou não-formal. As três disciplinas obrigatórias citadas acima são: Prática em Política e Administração Educacional³, Planejamento e Avaliação dos Sistemas Educacionais e Organização do Trabalho Pedagógico, onde os professores que a ministravam apresentaram os diversos paradigmas de gestão educacional (RUSSO, 2004) influenciadas por concepções, estudos e normas que regulam a administração educacional.

Ao analisarmos a legislação, sobretudo, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9.394 de 1996, o Plano Nacional de Educação 2014-2024 e os Planos Estadual do Rio de Janeiro e Municipais de Educação, lermos os textos utilizados nas disciplinas e adentrar nas instituições de ensino pela disciplina Prática em Política e Administração Educacional, para observarmos ativamente as práticas institucionais, assim como contrapor criticamente as concepções, as ações concretas e a legislação educacional brasileira e ter contato mais direto com as discussões que acontecem em sala de aula, que compõem a nossa formação.

Enquanto cursava as disciplinas supracitadas, durante a análise dos documentos apresentados, me surpreendeu a Constituição Federal Brasileira de 1988 que, em seu artigo 206, inciso VI, determina “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;”. Minha surpresa se deve ao fato de ter passado minha trajetória escolar inteira em escolas públicas e não perceber o incentivo

¹ Fluxograma curricular do Curso de Licenciatura Plena em Pedagogia: <http://www.educacao.ufrj.br/fluxogramaped.pdf>

² É importante ressaltar que os professores possuem autonomia para a escolha de referencial teórico, literatura, abordagem metodológica e didática no processo ensino-aprendizagem dos estudantes.

³ A disciplina de Prática em Política e Administração Educacional é uma disciplina de estágio obrigatório. Esta disciplina possui carga horária teórica (60 horas) e carga horária prática (120 horas), onde os alunos frequentam uma escola da rede pública para acompanhar a rotina de gestores e funcionários da instituição de ensino.

e representação na gestão escolar.

Da mesma forma, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Nº 9394/96 (LDBN/96), ratifica a determinação da Carta Magna brasileira e institui, além da gestão democrática nas escolas públicas de educação básica, que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática, conforme as suas peculiaridades, promoverá a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico e a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Neste segundo documento, me surpreendeu ainda mais a orientação para que a comunidade escolar e local participassem da gestão democrática da escola por meio de conselhos, pois ainda não havia conhecido e nem experimentado um conselho em ação.

Inicialmente, nas observações advindas da minha experiência, não há clareza sobre a organização desses conselhos e a função que os mesmos terão na gestão escolar, me trazendo dúvidas e incertezas sobre sua funcionalidade. Além disso, não havia ouvido falar sobre o conselho escolar em nenhum momento dentro das escolas durante as minhas experiências pessoais (poderia ser uma particularidade da escola que havia frequentado), salvo algumas exceções quando algum funcionário da gestão era questionado. Mas o conhecimento sobre esse assunto foi aprofundado durante as disciplinas citadas anteriormente, onde o debate foi mais específico sobre as diversas formas de participação social (GOHN, 2000), revelando ainda que esse tipo de participação não fica restrita à área educacional, mas às várias outras áreas da nossa sociedade.

Essa visão nebulosa sobre a participação através dos conselhos escolares continuou quando comecei a frequentar as escolas onde realizei os estágios das disciplinas de práticas de gestão e de ensino obrigatórias pela universidade e, novamente, não presenciei ações que demonstrassem que as escolas possuíam uma efetiva Gestão Democrática, mesmo quando essas afirmavam que a possuíam.

Com a implementação do novo Plano Nacional de Educação 2014-2024, a Gestão Democrática e Participativa é destacada como uma das metas a ser alcançada, pois este dispõe que em dois anos a Gestão Democrática deve estar efetivada em todo o sistema educacional, prevendo recursos e apoio técnico da União. No entanto, algumas questões devem ser levadas em consideração partindo dessa meta. A primeira questão é, após 26 anos da promulgação da Constituição Federal e com a maioria da LDB, que já determinava e ratificava a Gestão Democrática das escolas públicas, por que o Plano Nacional de Educação ainda precisa traçar

uma meta específica para alcançar esse objetivo? A segunda questão é: quais são os recursos e apoio técnico cedidos pela União para auxiliar que as escolas atinjam esta meta? Este trabalho não tem como pretensão responder direta ou especificamente a estas questões, porém, a partir delas, posso aprofundar as reflexões sobre outras problemáticas.

Impulsionada por diversas inquietações, fui monitora da disciplina Planejamento e Avaliação dos Sistemas Educacionais, que já foi citada anteriormente, pelo período de um ano. Neste período, pude ler e reler alguns textos e participar do planejamento das aulas que eram ministradas pela Prof.^a Dr^a Silvina Júlia Fernández, e atualmente, participar da pesquisa da qual ela é coordenadora, intitulada “Concepções de Planejamento e Gestão Escolar: Políticas Públicas, Projetos Político-Pedagógicos e Democratização do Cotidiano Escolar”, vinculada ao Laboratório de Pesquisa e Oportunidade Escolar (LaPOpE). Este trabalho é um recorte dessa pesquisa mais ampla que foi desenvolvida no município de Duque de Caxias, localizado no estado do Rio de Janeiro.

Minhas primeiras questões giravam em torno das percepções dos gestores sobre sua atuação profissional nas escolas, pois eram presenciadas gestões centralizadas, nada participativas e pouco transparentes. Inicialmente, pensei sobre as possíveis dificuldades enfrentadas por esses sujeitos na condução da gestão de uma escola pública de forma mais participativa sem perder “as rédeas” da instituição, ou melhor, como organizar a escola para implantar a gestão democrática privilegiando a participação da comunidade escolar e local, reconhecendo e valorizando as peculiaridades da escola e sua comunidade, mas sem perder a condução desse processo?

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é investigar como as escolas públicas municipais de Duque de Caxias se organizam para cumprir a legislação e promover a participação da comunidade escolar e local. Além desse objetivo, pretendo identificar as dificuldades encontradas e as estratégias adotadas pelos gestores na promoção da gestão democrática e participativa nas escolas que serão pesquisadas. Considero relevante também poder identificar que funções possuem os conselhos escolares destas escolas. Assim, para considerar o título desta monografia: os conselhos escolares são participativos e mobilizadores ou legalizadores e burocráticos?

Essa pesquisa possui enfoque qualitativo baseado em pesquisa de campo realizada em 15 escolas do 1º e 2º distritos de Duque de Caxias. A coleta de dados para essa pesquisa foi realizada através de entrevistas semiestruturadas, mas somente 14 tiveram suas equipes

gestoras entrevistadas, porém só temos a entrevista de 13 escolas, pois uma das escolas não permitiu que a entrevista fosse gravada.

Como futura pedagoga, considero que a formação cidadã dos alunos faz parte do processo educacional e acredito que a participação dos alunos e familiares na gestão é uma forma de aprendizagem para a convivência em uma sociedade democrática, principalmente no espaço histórico-social em que estamos inseridos. Torna-se necessário, portanto, conscientizar sobre a necessidade de participação social na gestão pública, que passa pelos bancos escolares e forma os alunos para a convivência em sociedade com as diferenças.

CAPÍTULO 1.

DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E EDUCAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL: DA REABERTURA DEMOCRÁTICA ATÉ OS DIAS ATUAIS.

1.1. Participação e gestão escolar: da mobilização social à legislação educacional.

Após o período da Ditadura Militar no Brasil (1964-1985), com a redemocratização do país, houve uma mobilização de alguns grupos da sociedade civil reivindicando seus direitos e cobrando representatividade na tomada de decisões do governo. Com isso, os movimentos sociais buscaram o fortalecimento e o estreitamento do diálogo com os governos, além do reconhecimento da necessidade de relações mais democráticas em nossa sociedade. Nessa mesma época, uma nova Constituição Federal, começou a ser elaborada e, além dos deputados, juristas e técnicos no assunto, essa constituição contou também com a participação de representantes da sociedade civil, recebendo o nome de Constituição Cidadã⁴. Como consequência desse contexto político e histórico que o país estava passando, constatou-se que a democracia participativa na gestão pública era relevante para garantia do Estado Democrático de Direito.

De acordo com GOHN (2007), a participação se tornou um dos principais termos articuladores no repertório das demandas e movimentos. Porém, entre a pretensão em implementar uma democracia participativa mobilizando a sociedade e garantir efetivamente a participação de todos os sujeitos da sociedade havia um caminho longo e com obstáculos a serem ultrapassados. Segundo Adrião e Camargo (2007),

A lei é antes de tudo uma síntese, um produto de embates. Portanto, ainda que represente um avanço, a simples presença no texto legal de quaisquer medidas democratizadoras não implica sua execução. Eis parte da ambiguidade que acompanha as conquistas no plano da lei: as contradições entre o proposto e o implementado (p.64).

⁴ A Constituição Federal de 1988 recebeu o nome de Constituição Cidadã porque, mesmo em períodos históricos anteriores, havendo a participação da sociedade civil, somente no momento da elaboração da atual Constituição, a participação social ocorreu efetivamente. Os sujeitos eram participantes do processo com elaboração de estratégias e tomadas de decisões por meio dos canais democráticos de participação. Estes sujeitos estavam associados aos movimentos populares, comunidades eclesiais de base, sindicatos, algumas categorias profissionais do funcionalismo público, associações de moradores etc. (GOHN, 2007)

Fruto dos embates de interesses público e privados, essa reorganização do Estado, influenciou os diversos setores da sociedade, promovendo debates sobre a participação social em várias instâncias da administração pública. Gohn (2007) ressalta, entretanto que, contrastando com os fundamentos teóricos que alimentavam o projeto de redemocratização, advindo em boa parte de concepções de esquerda, o conceito de participação continha, na prática, bases liberais, pois era vista como sinônimo de pressão popular encaminhada diretamente aos órgãos públicos, principalmente as prefeituras.

O terceiro capítulo da Constituição Federal de 1998, Seção I, é destinado à Educação e possui normas que conduzem a educação como direito social de todos e dever do Estado e da família, articulando e aproximando estes dois últimos como responsáveis pela educação dos estudantes e garantindo a assistência que devem receber para uma educação de qualidade. No Capítulo III, Seção I, artigo 206, parágrafo VI, temos a determinação sobre a gestão das escolas públicas:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Como citado acima e em destaque no parágrafo, o ensino será ministrado com base na gestão democrática do ensino público. Mas não há orientação de como organizar a escola para garantir a gestão democrática e que diretrizes usar para nortear e garantir a democracia na escola. A lei ainda está imprecisa nesta seção sobre o agir dos gestores, funcionários, professores, alunos, familiares e a comunidade escolar.

De acordo com Adrião e Camargo (2007), no texto constitucional de 1988, a previsão de mecanismos de democratização da gestão do estado pode ser observada no âmbito dos direitos individuais e direitos sociais, como a educação. No caso dos direitos sociais, a

Constituição Federal assegura em seu artigo 10 a possibilidade de participação dos órgãos colegiados da esfera pública conforme seus direitos profissionais e previdenciários sejam discutidos pelos trabalhadores e empregadores. Sinteticamente, a Constituição Federal é genérica com relação ao acesso à informação e à participação de representantes da sociedade civil na administração pública para garantir a democratização da gestão do Estado.

Essa forma genérica do texto da Constituição se deve, principalmente, aos embates que ocorriam na sua elaboração. De um lado os gestores, funcionários, professores, alunos e familiares lutavam por uma gestão democrática nas escolas, enquanto que, do outro lado, estavam empresários ligados ao ensino privado, que gostariam que a participação dos professores e familiares ficasse restrita a colaborar com a direção e ou com os mantenedores da instituição de ensino (ADRIÃO; CAMARGO, 2007).

Apesar de ser a primeira Constituição Federal que determina a gestão democrática nas escolas públicas, Adrião e Camargo (2007) relatam que muitas redes de ensino do país já possuíam gestão democrática nas escolas públicas por meio dos Conselhos Escolares como estratégia de garantia de participação da comunidade local. Apesar desse mecanismo de participação social fazer parte da gestão dessas redes de ensino, os Conselhos Escolares não tinham sua função democrática como era esperado. Eles eram centralizados e hierarquizados, os diretores das escolas e seu superiores ocupavam espaços de liderança nos conselhos não permitindo que um outro sujeito ocupasse esse papel condutor. Em contrapartida a essa realidade, GOHN (2007) descreve que as conquistas desses mecanismos de participação da população colocou os demandatários dentro dos espaços e órgãos públicos numa função que até antes não ocupavam: estavam nas salas e gabinetes negociando assuntos de seus próprios interesses.

Se a década de 1980 foi marcada pelos embates dos grupos populares e dos movimentos sociais pelo direito à ocupação dos espaços nos mecanismos de participação popular, na década de 1990 os embates acontecem de outro modo, por consequência das experiências e mudanças na década anterior. De acordo com Gohn (2007, p. 56)

Sabemos que, ao final dos anos de 1980, parcelas da oposição às elites tradicionais brasileiras ascenderam ao poder em várias cidades e no governo de alguns estados. Esse fato é de suma importância, porque ele possibilitou requalificar a temática da participação em outras dimensões, que dizem respeito ao aprofundamento da democracia; à construção de um novo paradigma; às ações coletivas baseadas na categoria da cidadania; e à construção de novos espaços de participação, lastreados não em estruturas físicas, mas em relações sociais novas que se colocam entre o público e o

privado, originando o público não-estatal. Participação comunitária e participação popular cedem lugar a duas novas denominações: participação cidadã e participação social.

Paula (2005) diferencia dois projetos políticos que se diziam portadoras de um novo modelo de gestão pública e afirmam estar buscando a ampliação da democracia no país. O primeiro projeto é de vertente societal, a administração pública societal, que surgiu no início da década de 1960 e reapareceu mais forte a partir da década de 1970, onde os movimentos sociais e grupos incentivados pela Igreja Católica buscaram participar politicamente de debates e das decisões governamentais, contribuindo para a formação de lideranças populares. Na década de 1980, este movimento popular contribuiu para a elaboração da Constituição Federal de 1988.

O segundo projeto surgiu e marcou a década de 1990, o projeto de vertente gerencial, a administração pública gerencial, que teve ascensão com a eleição presidencial que elegeu o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Este modelo gerencial é inspirado nas gestões inglesa e estadunidense (com os governos de Margaret Thatcher e de Ronald Reagan, respectivamente). A gestão, segundo esta corrente, deveria ser explorada pelos administradores públicos, que colocariam em prática ideias e ferramentas de gestão utilizadas no setor privado, criticamente adaptadas ao setor público.

Abaixo, segue um quadro diferenciando e caracterizando as duas vertentes da administração pública moldando os processos vividos no país, elaborado por Ana Paula de Paula (2005, p.41):

Quadro I - – Variáveis observadas na comparação dos modelos.

	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL
Origem	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes.	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense.
Projeto Político	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos

	desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.	organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensão sociopolítica	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa
Organização administrativa do aparelho do Estado	Não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública.	Separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado nos três níveis governamentais.
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular.	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular.
Abordagem de gestão	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas.	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público.

Após essas reestruturações sociais, políticas e administrativas, diversas legislações foram locais de disputas pela garantia de participação. A determinação pela gestão democrática e participativa não se limitou apenas ao texto da Constituição Federal, como vimos no próprio conteúdo desta lei. Com a nova reforma na educação brasileira em 1996, a LDBN/96 é promulgada e se torna a lei que organiza e norteia a educação em nosso país. Abaixo temos o trecho da lei, no Título II, Dos Princípios e Fins da Educação Nacional, que trata sobre quais os princípios devem orientar o ensino das escolas brasileiras:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;
IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

- VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII - valorização do profissional da educação escolar;
- VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;**
- IX - garantia de padrão de qualidade;
- X - valorização da experiência extra-escolar;
- XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.
- XII - consideração com a diversidade étnico-racial. (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

Ao analisarmos o artigo 3º da LDB 9.394 de 1996 destinado à gestão democrática, destacado acima, o texto ratifica a determinação da Constituição Federal relacionando a qualidade do ensino à gestão democrática nas escolas. No entanto, desta vez, o texto expõe um dos embates que envolvem a participação no processo de planejamento. Ao abrir e garantir a ocupação dos espaços de diálogos e negociações, alguns grupos conseguem manter privilégios ou não na prestação de serviços dos direitos sociais. A determinação da gestão democrática nas escolas fica restrita às escolas públicas, tornando as escolas privadas isentas do compromisso pela gestão democrática. Baseado na manutenção desses privilégios, Paro (2007) questiona: “Numa sociedade que se quer democrática, é possível, a pretexto de se garantir liberdade de ensino à iniciativa privada, pensar-se que a educação - a própria atividade de atualização histórica do homem, pela apreensão do saber - possa fazer-se sem levar em conta o princípios democráticos?”(pág.74)

Com isto, está em destaque a necessidade da gestão democrática na educação, com todos os sujeitos do campo educacional, envolvidos e comprometidos com a educação, independente se a instituição de ensino é pública ou privada.

Desta forma, podemos dizer que, se a Constituição Federal possui um texto nebuloso e amplo, a mais recente LDB possui um texto mais específico, mas não menos impreciso sobre a organização da gestão democrática nas escolas públicas. No artigo 14º desta mesma lei, fica determinado que:

- Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:
- I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
 - II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Nesse artigo, mais uma vez, os legisladores não assumiram para si a responsabilidade de detalhar como a gestão democrática deve ocorrer, transferindo esse compromisso para os

sistemas de ensino. Porém, os dois parágrafos deste artigo determinam sobre o planejamento e a participação na gestão democrática nas escolas públicas. O parágrafo I determina que os profissionais da educação devem participar na elaboração do Projeto Político Pedagógico. Nisto, a administração deve deixar de ser centralizada e uma nova organização deve acontecer na escola, promovendo a participação de todos os profissionais da educação.

Já no parágrafo II, a determinação é que a comunidade escolar e local participem da escola por meio de conselhos escolares, propiciando que todos os lados sejam ouvidos e contemplados no planejamento e gestão da escola, reconhecendo as identidades e as particularidades dos sujeitos envolvidos com a escola. Contudo, Paro (2007) ressalta que, mesmo que a legislação determine a participação dos conselhos escolares, “sequer estabelece o caráter deliberativo que deve orientar a ação desses conselhos, outra conquista da população que se vem implantando nos diversos sistemas de ensino”. (p. 74)

Mesmo preconizada na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Base da Educação, a Gestão Democrática é uma das metas do Plano Nacional de Educação, Lei 13.005 de 2014 (PNE 2014-2024), dando continuidade ao processo para estabelecer instrumentos para garantir a participação social, assim, ratificando as leis que regem a educação. O PNE 2014-2024 determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional dos próximos dez anos⁵.

Anterior à aprovação do atual Plano Nacional de Educação, o plano que estava em vigor era o Plano Nacional da Educação I, Lei 10.172 de 2001 (PNE 2001-2010), e nele já constava uma exigência para que cada sistema de ensino definisse normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade (GOMES, 2015, p. 143). Além desta exigência, também havia o comando para que a gestão destes sistemas de ensino se organizassem com Conselhos de Educação reunindo competência técnica e representatividade dos diversos setores da área da educação; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares⁶.

⁵ Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/>>. Acesso em: 04/02/2017.

⁶ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em 06/02/2017

Partindo da avaliação e do acompanhamento da implementação do PNE 2001-2010, na intenção de verificar o cumprimento e as dificuldades para se alcançar as metas estabelecidas, verificou-se a necessidade de reformular o texto da Constituição Federal de 1988 em seu artigo 214 que trata da condição, periodicidade e da referência que o torna para os sistemas de ensino público.

A Emenda Constitucional nº 59 de 2009 mudou a condição do Plano Nacional de Educação (PNE), que passou de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394 de 1996) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal, o que significa que planos plurianuais devem tomá-lo como referência. [...] Os planos estaduais, distrital e municipais devem ser construídos e aprovados em consonância com o PNE⁷.

Com a alteração do texto relatada acima, os PNEs passam a ter o prazo de dez anos para que suas metas sejam cumpridas e o PNE se torna referência para os outros planos, que devem ser elaborados nos sistemas de ensino garantidos por lei. Para que os estados, o Distrito Federal e os municípios elaborassem e aprovassem seus planos, com metas articuladas às metas nacionais, o Ministério da Educação (MEC) atuou em conjunto com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), criando uma Rede de Assistência Técnica, que orientou as Comissões Coordenadoras locais nesse trabalho realizado em todo o país⁸.

Já na elaboração e planejamento do atual PNE 2014-2024, o tema Gestão Democrática passa a ter relevância maior, pois além de ser uma das metas do plano, também ocupa as diretrizes para orientar a educação nacional. No parágrafo VI, do segundo artigo do Plano Nacional de Educação, o texto guia os profissionais de educação e a comunidade escolar orientando que uma das diretrizes do plano é a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública. Desta forma, a gestão democrática deve fazer parte do cotidiano escolar, fazendo parte dos debates com a comunidade escolar e local. Inclusive, ocupando as salas de aula e outros espaços da escola e não ficando restrita aos gestores.

A meta que trata da Gestão Democrática no atual Plano Nacional de Educação é a meta 19, onde estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e Municípios devem

assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e

⁷ Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao>>. Acesso em 04/02/ 2017.

⁸ Disponível em: < <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>>. Acesso em 10/02/2017.

desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Para que a meta seja alcançada, o PNE elenca oito sugestões de estratégias, mas permitindo que os sistemas de ensino usem a autonomia que possuem para que a gestão democrática esteja assegurada. As estratégias são:

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regule a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;

19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;

19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;

19.4) estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;

19.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;

19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;

19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.

Nesta sistematização feita sobre a legislação nacional que trata da participação da sociedade civil, vimos que há um esforço para estimular a participação, mas ainda é ineficiente pela falta de objetividade e clareza das redações das leis. Além disso, diversos

interesses estão em disputa o que pode favorecer ao grupo que possui poder econômico maior ou se adequa ao plano de governo que está em vigência. Essas estruturas governamentais indicam que muitas vezes não há uma continuidade das ações, porque não é uma ação do Estado, mas partidária ou ideológica. Este trabalho seguirá expondo como essas mudanças ocorrem ao longo do tempo não só no Estado, mas na perspectiva da administração escolar e na construção dos mecanismos de participação.

1.2. Gestão escolar: mudança de paradigmas frente às novas demandas sociais.

As transições sócio-históricas que ocorreram em nosso país não influenciaram apenas as novas estruturas e textos da legislação brasileira, estas transições influenciaram também os estudos e as pesquisas do campo da Gestão Escolar. Russo (2004, p. 27) descreve que até a década de 1980, autores e estudiosos utilizavam, como princípio para estes estudos, a Teoria Geral da Administração (TGA) para a formulação das suas práticas e base teórica. Com isso, as perspectivas utilizadas na administração escolar eram as mesmas utilizadas para gerenciar qualquer empresa em qualquer área de atuação, ou seja, a administração empresarial regia a administração escolar. Como o princípio que norteava a Administração escolar era a Administração empresarial, os traços gerenciais estavam latentes nas instituições de ensino. Russo (2004) relaciona alguns pressupostos:

A administração é uma técnica, isto é, constitui um conjunto de princípios e métodos cuja aplicação, nas condições práticas, assegura melhores resultados ou a superação dos problemas e entaves a sua obtenção; é universal, já que se aplica a qualquer tipo de organização, a qualquer situação e contexto; é neutra, pois foi construída de modo desinteressado e à parte dos conflitos que se manifesta nas organizações, justamente como instrumento de harmonização entre todos os interesses revelados das situações organizacionais, especialmente aqueles resultantes dos interesses contraditórios entre o capital e o trabalho (p. 28).

O relato apresentado acima esclarece como a administração era direcionada, fundamentalmente, para normatizar o funcionamento e as ações dos gestores, tornando o trabalho mecânico e neutro podendo ser utilizado em qualquer circunstância e em qualquer ambiente da administração organizacional. Conforme defendido por Russo (2004, p. 29), a consequência da utilização desses princípios é tornar o trabalho administrativo escolar burocrático e espontâneo, deslocado de qualquer orientação teórica e planejamento crítico específico a este trabalho.

A partir da década de 1980, a perspectiva mudou e, um novo grupo de autores reconheceu que, em se tratando de uma organização como uma instituição escolar, as metodologias e as estratégias deveriam ter funções mais humanas e dinâmicas, privilegiando o processo pedagógico para alcançar o objetivo da escola: a formação cidadã e a aprendizagem dos alunos e alunas. Após esta constatação, um novo paradigma da Administração escolar é construído e não se restringe somente aos fundamentos da Teoria Geral da Administração. O objetivo do estudo e construção do novo paradigma é produzir, por meios de pesquisas, um conhecimento que auxilie na prática crítica e reflexiva, que possibilite a elaboração de estratégias dos gestores e que combata a burocracia que, enquanto forma de estruturação das organizações, é uma maneira de exercício de poder que favorece ao autoritarismo e dificulta a participação e a democratização das organizações (RUSSO, 2004).

Este novo paradigma que foi construído no início da década de 1980, defende que as escolas e os sujeitos que a pertencem não são homogêneos e que essa diversidade, tanto do contexto em que estão inseridos ou das ideias apresentadas e desenvolvidas, é que possibilita a construção de novas oportunidades organizacionais, reconhecendo as particularidades de cada escola e situação apresentada. Essa é uma questão que deve ter bastante atenção e cuidado na gestão escolar, pois a escola pode perder a expectativa de transformação social dos seus alunos e, pior do que isso, reproduzir as desigualdades e diferenças que existem em nossa sociedade. Segundo Schlesener (2007), “a gestão democrática da educação torna-se um importante mecanismo de questionamento das relações econômicas e sociais e dos objetivos do neoliberalismo, de modo a poder criar as condições para o surgimento das novas identidades individuais e coletivas”. Por esta razão a relevância da concepção da função da escola e a que ela propõe para os sujeitos que estão envolvidos com o cotidiano escolar, pois, a administração escolar tendo como princípio a Teoria Geral da Administração, que é fruto do capitalismo, pode se manter burocrática e autoritária reforçando as diferenças de classe ou pode entender a função dialógica e democrática da escola, buscando a transformação social. De acordo com Russo (2004)

a Administração escolar é uma prática social mediadora dos interesses que se manifestam em relação à educação no âmbito da sociedade e da escola. Dessa forma vê-se que ela poderá estar a serviço tanto da manutenção da ordem instalada quanto da sua transformação, esta entendida, no seu sentido radical, como a superação da sociedade de classes.

Tendo a escola este papel e função na transformação social, a comunidade escolar não deve esquecer seu comprometimento também com a aprendizagem dos alunos e alunas. Os objetivos que conduzem a gestão escolar devem estar descritos claramente e serem elaborados com a participação efetiva de todos e todas no Projeto Político Pedagógico da escola. E a participação é ingrediente dos próprios objetivos da escola e da educação (LIBÂNEO, 2012, p. 329)

Libâneo (2012) afirma ainda que a participação é o principal meio para garantir a gestão democrática, possibilitando o envolvimento de todos os integrantes da escola no processo de tomada de decisões e na organização escolar. Destacar a instituição escolar como local de aprendizagem e participação é destacar como comunidade democrática de aprendizagem.

Dessa forma, se torna cada vez mais necessária a base teórica e a participação de todos na gestão escolar como pilares da educação para orientar e encaminhar o grupo sem que as particularidades e individualidades dos sujeitos escolares sejam esquecidos ou que se destaque garantindo assim a diversidade e as identidades na Gestão Democrática. Mesmo com intervenções, militâncias e debates, o papel da participação, sua estrutura e função, não está definida de forma clara nas legislações, abrindo possibilidades para que teóricos e sujeitos escolares se apropriem individualmente do princípio que considere mais adequado para utilizar na Gestão. Por isso, estimular a participação da comunidade escolar se faz necessário não só para a educação e formação cidadã dos sujeitos, mas para garantir a construção de múltiplas culturas, identidades e conhecimentos de nossa sociedade.

Em algumas realidades, escolas e gestores se posicionam favoráveis à gestão democrática, todavia não proporcionam ações e mecanismos que garantam a participação da comunidades escolar. (HORA, 2007; LUCK, 2000) Essa afirmação se deve aos incentivos que ocorrem nas instituições escolares de mudanças hierarquizadas, de cima para baixo, mas os próprios gestores não absorvem as mudanças quando vêm de baixo para cima. Mesmo os princípios de descentralização, democratização da gestão escolar e autonomia da escola serem vias do mesmo processo, certos sistemas educacionais e escolares propõem e agem em busca da democratização da gestão escolar, mas não pensam na autonomia e em descentralizar o poder. (LUCK, 2000)

Outra questão é a articulação entre a participação da comunidade escolar e os resultados da aprendizagem dos alunos. Associam o processo de democratização da gestão

escolar às instituições de ensino públicas e o sucesso da aprendizagem escolar às escolas particulares, mas uma coisa não dissocia a outra. Inclusive, a participação da comunidade escolar, gera conhecimento da realidade e história dos envolvidos no processo educacional, aproximando os educadores dos alunos e alunas tornando o conhecimento significativo e apreendido. Podemos encontrar também, como interpretação de democracia na escola a ampliação vagas e acesso aos bancos escolares, ou seja, a garantia de direito à educação.

Essa dualidade pode ser compreendida pela interpretação histórica e política das palavras *administração* e *gestão* escolar. Segundo Bordignon e Gracindo (2000 apud HORA, 2007):

Algumas vezes gestão é apresentada como um processo dentro da ação administrativa; outras vezes seu uso denota apenas a intenção de politizar a ação administrativa; noutras apresenta-se como sinônimo de 'gerência', numa conotação neotecnista dessa prática e, em muitos momentos, gestão aparece como a 'nova' alternativa para o processo político-administrativo. (p.3)

A utilização do termo gestão educacional por alguns autores mais críticos (HORA, 2007) é uma atitude para tornar o processo administrativo menos técnico, burocrático e mais humano. Por isso, a necessidade de reconhecer as expressões como mudanças históricas e políticas que orienta a ação educacional.

Como a instituição escolar possui particularidades marcadas por lutas e conflitos, no mesmo espaço e tempo, é relevante diferenciar administração e gestão espaço de democratização e de educação individual e de transmissão de valores e da consciência social, cuja função política e social é a formação do cidadão. na condução do planejamento e trabalho pedagógico.

1.3. Conselhos escolares e os problemas da participação: possibilidades e desafios.

A participação é utilizada por diferentes autores como uma categoria, um imperativo das relações sociais vigentes que tem como finalidade democratizar o Estado. É uma maneira de articulação dos aparelhos, de suas demandas e dos movimentos. Para compreender de fato do que se trata a participação, nos apoiamos nas definições propostas por Gohn (2004, p. 25), que afirma: "uma sociedade democrática só é possível via o caminho da participação dos indivíduos e grupos sociais organizados". Ela argumenta que não se muda uma sociedade

apenas com a participação micro e local, mas sim, a partir dele é possível uma transformação na sociedade. A autora explica que é a partir desse plano local que se concentram as forças da comunidade e é através dele que se constituirá o poder da região. Nesse espaço, onde há soma de forças, é possível gerar autoconfiança nos indivíduos da localidade, desenvolvendo também solidariedade e forças emancipatórias.

É no território local que se desenvolvem instituições importantes como escolas e postos de saúde, portanto, é onde se organiza a vida cotidiana da população. Nesse sentido, é importante considerar que deve ser pensado e estruturado em função da diversidade e das culturas dos moradores, possibilitando a criação de uma identidade sócio-cultural e política.

Para a participação na sociedade civil existem algumas premissas básicas via conselhos e outras formas institucionais⁹ que visam garantir que o Estado cumpra seu dever, proporcionando educação, saúde e serviços sociais com qualidade. Segundo Gohn (2004) sobre a participação da sociedade civil:

se faz neste contexto não apenas para ocupar espaços antes dominados por representantes de interesses econômicos, enclavados no Estado e seus aparelhos. A importância se faz para democratizar a gestão da coisa pública, para inverter as prioridades das administrações no sentido de políticas que atendam não apenas as questões emergenciais, a partir do espólio de recursos miseráveis destinados às áreas sociais (p.25)

Importante destacar que a participação da sociedade civil não deve se resumir à participação nos espaços dos conselhos ou outros criados na esfera pública, como aponta a autora. É fundamental que surjam e sejam incentivados espaços advindos autonomamente da sociedade. E é essa autonomia para se organizar socialmente e politicamente que a escola deve estimular e ensinar através da comunidade escolar.

Através da vivência na escola, responsáveis e familiares, alunos, professores, funcionários e comunidade escolar reconhecem a responsabilidade que possuem nas decisões além muros da escola e podem se posicionar na sociedade em outras áreas de atuação nos

⁹ O decreto nº 8243 de 23/05/2014, institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e reconhece como instâncias e mecanismos de participação social em seu 6º artigo: conselho de políticas públicas, comissão de políticas públicas, conferência nacional, ouvidoria pública federal, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiência pública, consulta pública e ambiente virtual de participação social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>. Acesso em 19/03/2017

diversos mecanismos de participação social, podendo avaliar e intervir nos serviços prestados pelo Estado ou seus representantes.

Para Libâneo (2012), as modalidades mais conhecidas de participação social, são os conselhos de classe e os conselhos de escola, comissões que se popularizaram no início da década de 1980, funcionando em vários estados brasileiros. Por isso, muitos órgãos e instituições públicas promovem cada vez mais a formulação dos conselhos. Porém, não podemos considerar coincidência o destaque dos conselhos diante dos outros mecanismos de participação. Leis orgânicas nacionais, a partir da década de 1980, citadas anteriormente neste trabalho, acabam por destacar os conselhos como o principal mecanismo de participação, colocando-o como uma das possibilidades de unir a sociedade ao Estado.

As reformas operadas no Estado Brasileiro, na última década, articularam a existência de conselhos ao repasse de recurso financeiros do nível federal ao estadual e do estadual ao municipal (GOHN, 2007, p. 84). E a consequência dessa articulação é a fantasia da existência do conselho e a sua efetiva participação, pois podem existir conselhos nas instituições públicas apenas para garantir o repasse de tais recursos, porém, a Gestão Democrática é ameaçada por não garantir a participação da comunidade escolar.

Uma outra questão que envolve os conselhos é a função que exercem na gestão pública. Para atender aos critérios democráticos, os conselhos devem ser deliberativos, ou seja, descentralizados e participativos. Inclusive, a lei federal¹⁰ orgânica sobre os mecanismos de participação institui que a sociedade civil e o governo devem promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas nos conselhos, caracterizando-os assim como deliberativos. Segundo Gohn (2007)

É importante destacar que a lei federal preconiza seu caráter deliberativo, parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e os constitui como novos atores deliberativos e paritários. Apesar disso, vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação. A lei vinculou-os ao poder Executivo do município, como órgãos auxiliares da gestão pública. É preciso, portanto, que se reafirme, em todas as instâncias, seu caráter essencialmente deliberativo, porque a opinião apenas não basta.

¹⁰ O decreto nº 8243 de 23/05/2014, institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>. Acesso em 20/03/2017

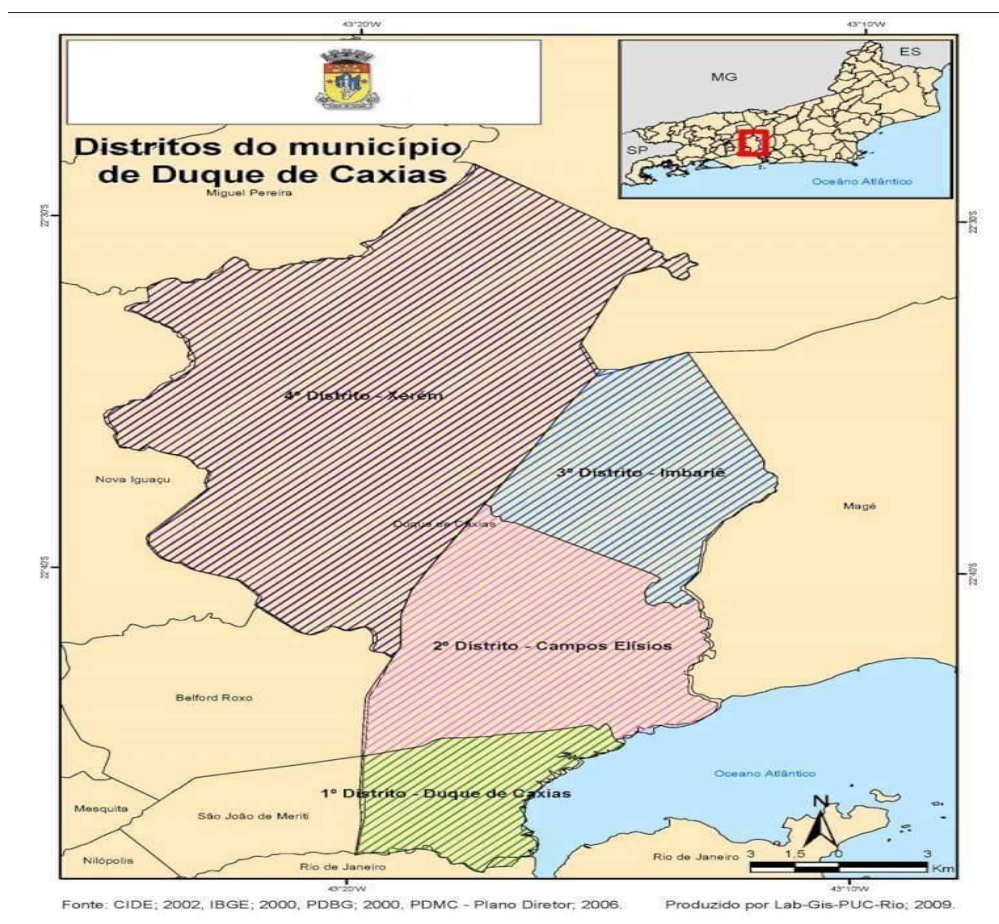
Nesse contexto, os conselhos escolares surgem para valorizar a voz dos sujeitos que compõem o cotidiano escolar e muitas vezes esses sujeitos não possuem voz na sociedade, por isso é um espaço de diálogo e disputa de poder, mas é um espaço de aprendizado de cidadania, pois o exercício realizado no espaço de trocas e conversas possibilita aprender como se colocar, na aquisição de conhecimentos sobre os próprios direitos e como reivindicá-los.

CAPÍTULO 2.

CONSELHOS ESCOLARES E PARTICIPAÇÃO NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE DUQUE DE CAXIAS.

2.1. Duque de Caxias: breve apresentação e alguns indicadores locais.

Situado na Baixada Fluminense, estado do Rio de Janeiro, Duque de Caxias abriga atualmente quase um milhão de habitantes em seus 465 km². Seus limites estendem-se, atualmente, aos municípios de Miguel Pereira, Petrópolis, Magé, Rio de Janeiro, São João de Meriti e Nova Iguaçu. A hidrografia pode ser resumida em quatro bacias principais: Iguaçu, Meriti, Sarapuí e Estrela. O município é dividido em quatro distritos: 1º- Duque de Caxias, 2º- Campos Elíseos, 3º- Imbariê, 4º- Xerém.¹¹



¹¹ Disponível em: <http://www.cmdc.rj.gov.br/?page_id=1155> Acesso em 29 de março de 2017.

Fonte: http://www.nima.puc-rio.br/sobre_nima/projetos/caxias/mapas.html

O IDH-M é uma medida geral resultante da média aritmética simples de três subíndices: um que mede a longevidade da população, ligado a saúde e qualidade de vida (IDH longevidade); o outro que mede o nível de Educação, grau de Escolaridade, taxa de analfabetismo (IDH-Educação); e por fim a renda per capita da população (IDH-Renda). O último IDH - Índice de Desenvolvimento Humano do município foi divulgado no censo de 2010/PNUD (Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento). Duque de Caxias ocupa o 49º lugar no ranking estadual com IDH-M de 0,711, tendo também outros índices como apresentados abaixo:

Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – educação = 0,624

Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – longevidade = 0,692

Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – renda = 0,833¹²

Já o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado em 2007 e reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. Ele é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no censo escolar, e das médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios.¹³



¹² Disponível em: <http://www.cmdc.rj.gov.br/legis/PDF/Lei/PME_Duque_de_Caxias2015.pdf> Acesso em 30 de março de 2017.

¹³ Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/ideb>> Acesso em 30 de março de 2017

Total de Escolas de Educação Básica

Total de Escolas **478** escolas

Brasil: 183.487
Rj: 10.712

Fonte Censo Escolar/INEP 2015 | Total de Escolas de Educação Básica: 478 | QEdu.org.br

Matrículas

Matrículas em creches **4.909** estudantes

Brasil: 3.049.072
Rj: 223.492

Matrículas em pré-escolas **16.186** estudantes

Brasil: 4.923.158
Rj: 354.247

Matrículas anos iniciais **66.581** estudantes

Brasil: 15.562.403
Rj: 1.138.434

Matrículas anos finais **55.708** estudantes

Brasil: 12.368.807
Rj: 936.487

Matrículas ensino médio **34.849** estudantes

Brasil: 8.076.150
Rj: 583.177

Matrículas EJA **16.465** estudantes

Brasil: 3.491.869
Rj: 244.787

Matrículas educação especial **867** estudantes

Brasil: 179.700
Rj: 12.562

Fonte Censo Escolar/INEP 2015 | Total de Escolas de Educação Básica: 478 | QEdu.org.br

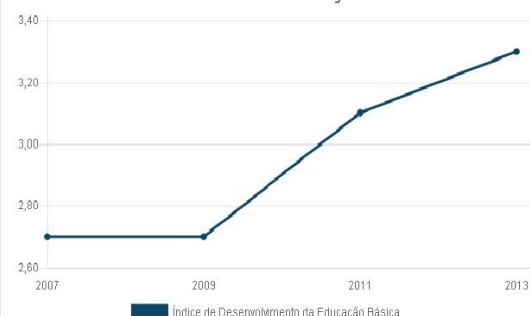


Cidades
Duque de Caxias

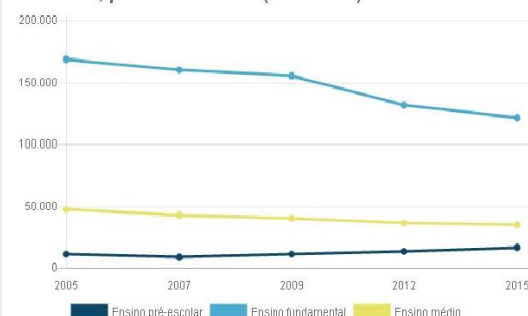
IBGE

Educação

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica



Matrículas, por Nível Escolar (Matrículas)



Para este trabalho, também foi pesquisada e analisada a legislação municipal que trata da gestão democrática nas escolas e a participação da comunidade escolar através dos conselhos escolares. A primeira lei que será analisada é a Lei Orgânica do município de Duque de Caxias, “já que pela primeira vez, sem a tutela do Estado, foram elaboradas normas

que vão ao encontro das necessidades e dos anseios dos munícipes. Para essa elaboração, os Vereadores usaram das prerrogativas dadas pelas Constituições Federal e Estadual, e contaram com a participação dos diversos segmentos da sociedade civil organizada.”¹⁴ No capítulo V, que trata do Sistema Municipal de ensino, da Cultura e do Desporto, Seção I que é específica do Sistema Municipal de Ensino o artigo 91º é uma quase uma réplica do artigo 206 da atual Constituição Federal, com poucas adaptações.

Art. 91 O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência nas escolas;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, vedada qualquer discriminação;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - ensino público gratuito Para todos, em estabelecimentos oficiais

V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, plano de carreira e Estatuto para profissionais da Educação;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei, atendendo às seguintes diretrizes:

a) participação da sociedade na formulação da política educacional e no acompanhamento de sua execução;

b) criação de mecanismo para prestação de contas à sociedade da utilização dos recursos destinados à educação;

c) participação de estudantes, professores, pais e funcionários, através do funcionamento de conselhos comunitários em todas as unidades escolares, com os objetivos de acompanhar o nível pedagógico da escola e supervisionar o movimento financeiro e administração da Unidade Escolar.

VII - garantia do padrão de qualidade, através de:

a) convênios de assessoria do magistério municipal com as universidades públicas localizadas no Estado do Rio de Janeiro;

b) intercâmbio com as associações de classe e as entidades de pesquisa do Estado;

c) instalação de salas de leitura, salas de arte, quadra de esportes, teatro e/ou auditório em todas as Unidades Escolares;

d) livros de atualização para os professores;

VIII - educação não diferenciada entre sexos, seja no comportamento pedagógico ou no conteúdo do material didático;

IX - vinculação entre a educação escolar, o mundo do trabalho e as práticas sociais; e (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 17/2002)

X - valorização da experiência extraescolar. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 17/2002)

O parágrafo VI, que trata da gestão democrática, demonstra mais determinação quanto a gestão democrática, comparada à Constituição Federal de 1988. A legislação municipal já determina a participação da sociedade, a criação de mecanismos para prestação de contas à

¹⁴ Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-duque-de-caxias-rj.html>> Acesso em 31 de março de 2017

sociedade e a participação da comunidade escolar, por meio dos conselhos comunitários, em todas as escolas na intenção de acompanhar o processo pedagógico, o movimento financeiro e administração escolar. Bem diferente da Constituição Federal de 1988 que deixou bem vago e solto o procedimento para implementação e manutenção da gestão democrática.

Corroborando as determinações das legislações nacionais, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96) e, como não poderia deixar de ser, pois os planos estaduais e municipais são norteados por ele, o Plano Nacional de Educação 2014-2024, o Plano Municipal de Educação (PME) Duque de Caxias 2015-2025 explicita a necessidade da implementação da gestão democrática nas escolas públicas municipais e se torna uma das diretrizes do próprio plano:

Art. 2º. São diretrizes do PME – 2015/2025:

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV – melhoria da qualidade da Educação;

V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a Sociedade;

VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII – promoção humanística, científica cultural e tecnológica do Município;

VIII – aplicação de recursos públicos em Educação, resultantes da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do Ensino;

IX – valorização dos (as) Profissionais da Educação;

X – difusão dos princípios da equidade e do respeito à diversidade;

XI – fortalecimento da gestão democrática da Educação.

O PME de Duque de Caxias cita que, segundo o Documento Norteador para Elaboração do PME (MEC, 2005), que a gestão democrática é um dos princípios norteadores para elaboração dos planos municipais de educação, junto do princípio da autonomia e o princípio da colaboração. Essa colocação já demonstra que há um esforço, mesmo que hierarquizado, de promover a participação na gestão escolar envolvendo os governos e obrigando que os municípios promovam a gestão democrática nas escolas.

Porém, quando conhecemos as metas e estratégias do PME, elas são relacionadas e voltadas apenas para o acompanhamento dos recursos financeiros direcionados para a educação. Abaixo está a seleção das metas que envolvem a participação política na gestão

2. Aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento dos recursos destinados à educação;

4. Manter em regime de colaboração e com a participação dos respectivos Tribunais de Contas, programas articulados e permanentes de formação de membros dos Conselhos do FUNDEB, CAE, CME e Conselhos Escolares, com o objetivo de qualificar sua atuação no acompanhamento, avaliação e controle social dos recursos vinculados à educação e ao ensino;

5. Promover Audiências Públicas da Educação quadrimestrais e manter atualizado e amplamente divulgado o Portal da Transparência no que se refere aos recursos públicos da educação, fortalecendo os mecanismos e os instrumentos que promovem a transparência e o controle social, mobilizando a sociedade civil no acompanhamento e fiscalização da utilização dos recursos da educação, garantidos por lei;

Ao elaborar as metas orçamentárias (Título 15) para o PME, os legisladores condicionam e associam a participação ao orçamento voltado à educação. Ao mesmo tempo em que é uma forma de controlar que os gestores estimulem a participação pelos mecanismos reconhecidos e os conselhos, não há um estímulo crítico, reflexivo e educador sobre o poder e o efetivo papel do cidadão na gestão pública.

Seguindo a redação do PME, há um título (16) destinado à Gestão Democrática no PME onde é citada a Constituição Federal de 1988 como marco inicial deste processo de democratização. E como a gestão democrática é relevante para o desenvolvimento da sociedade e o reconhecimento das diversidades em prol de reduzir as desigualdades sociais e econômicas.

Neste Plano Municipal de Educação, devemos instalar e/ou recuperar instâncias de organização e gestão democrática da educação, tais como: a criação do Fórum Municipal em Defesa da Educação [...], definido como instância deliberativa do sistema municipal de educação, e os Conselhos Escolares, enquanto instrumentos de gestão democrática da educação. As propostas aqui consolidadas resgatam parte do esforço pela democratização da educação, colocando-a, inclusive, na luta pela construção de um estado democrático. (p. 54)

No trecho citado acima, está em destaque a formulação de mecanismos de participação, por meio do Fórum e os conselhos, porém o Fórum possui um destaque deliberativo enquanto os conselhos não possuem uma caracterização sobre a função que devem ter.

O PME destaca o objetivo da gestão democrática nas escolas municipais

A gestão democrática da educação, praticada por meio dos mecanismos aqui descritos, dentre os quais os Conselhos Escolares, tem por objetivo o desenvolvimento e o estabelecimento de canais e formas de atingir maior

participação e qualidade social, no caminho da construção da transformação da escola e da sociedade. (p.55)

E define a função dos conselhos escolares

O Conselho Escolar deve ser uma instância deliberativa e representativa da comunidade, com a finalidade de propor, acompanhar, avaliar e fiscalizar o Projeto Político-Pedagógico da escola. Deve ser constituído de forma equitativa por representantes de todos os segmentos da comunidade escolar, inclusive pela direção da escola eleita por esta comunidade, através de eleição direta. Entende-se como comunidade escolar o conjunto dos estudantes, pais, mães e responsáveis pelos estudantes, os profissionais da educação, entidades da sociedade civil organizada da comunidade local. Dada a nossa realidade, vale ressaltar a necessidade de ampla campanha de informação, esclarecimento e debate sobre esse nível de participação e o efetivo funcionamento dos Conselhos Escolares. (p.57)

Contrapondo a crítica que eu havia feito no início desta análise de que o Fórum e os conselhos tinham sido destacados, porém a função do Fórum está objetiva e dos conselhos não, o texto esclarece a função e características dos conselhos escolares. Na sequência do texto, os legisladores ainda destacam que a atribuição dos conselhos escolares “é deliberar sobre questões políticas, pedagógicas, administrativas e financeiras no âmbito da unidade escolar.” (PME, 2015-2025) Ou seja, a comunidade escolar tem poder de decisão em qualquer área que estrutura a escola, por meios da participação nos conselhos escolares.

Em suma:

Os Conselhos representam, assim, um espaço de participação e decisão, um lugar de discussão, negociação e encaminhamento das demandas educacionais, possibilitando a participação social e promovendo a gestão democrática, participativa e cidadã. Dessa forma, o presidente do Conselho não precisa ser prioritariamente o diretor da escola. Neste processo, percebemos que ainda é preciso sensibilizar as pessoas quanto à importância da sua participação na busca de transformações que têm como objetivo o pleno atendimento da demanda da comunidade a partir da realidade de cada escola e que deve primar pelo exercício da sua própria autonomia [...] O exercício da participação efetiva no Conselho é, por si só, um aprendizado que faz parte do processo democrático de garantia de direitos e divisão de responsabilidades no processo de gestão escolar. (p.57)

Este título é finalizado com as metas e diretrizes da gestão democrática

a. garantir a autonomia político-didático-pedagógica e administrativa às instituições educacionais públicas, sendo-lhes asseguradas, a partir da aprovação do Plano, condições físicas, materiais e financeiras adequadas e suficientes, por meio de verbas públicas das esferas municipal, estadual e federal, geridas pelo Conselho Escolar;

- b. regulamentar a Lei Orgânica Municipal que trata das eleições diretas para diretores das Unidades Escolares, promovendo amplo debate, no segundo semestre de 2014, para os critérios a serem estabelecidos no projeto de lei.
- c. estimular a discussão sobre o direito à tomada de decisão pela comunidade escolar, enquanto exercício de cidadania, realizando campanhas, com materiais adequados, que incentivem a participação e o envolvimento das comunidades na gestão das escolas, garantindo condições adequadas (informações, materiais, locais, entre outros) para o exercício da gestão democrática da educação em nível local e mais amplo, em caráter imediato;
- d. criar estratégias para o acompanhamento da implementação do Plano Municipal de Educação. Tais estratégias devem resultar de processo deliberativo do Fórum Municipal de Educação convocado para esse fim;
- e. garantir, até o final do ano letivo de 2014, as discussões acerca da regulamentação da eleição de diretores e da gestão democrática, para a sua implantação e efetivação no primeiro semestre de 2014;
- f. garantir a ampla participação da comunidade escolar e local no debate para a regulamentação da eleição direta para diretores das escolas;
- g. criar, no prazo de dois anos, o Fórum Municipal em Defesa da Educação, com atribuições deliberativas de acompanhamento, avaliação e reorientação das políticas educacionais e de implementação do PME com a participação democrática de representantes da sociedade civil organizada, com a garantia de autonomia, orçamento e infraestrutura.
- h. rever, de forma participativa e democrática, em 2014, o regimento escolar e o regimento dos Conselhos Escolares a fim de que estejam em conformidade com o PME;
- i. efetivar os Conselhos Escolares deliberativos como instrumentos de construção coletiva e democrática das propostas político-pedagógicas das Unidades Escolares, garantindo a representação e paridade de todos os segmentos da comunidade escolar e a capacitação dos conselheiros escolares por instituição competente;
- j. assegurar o pleno funcionamento dos Conselhos Municipais: de Educação, do FUNDEB e de Alimentação Escolar, com autonomia, orçamento e infraestrutura adequados e divulgação pública de suas avaliações, com representação paritária e pleno acesso às informações necessárias à execução de suas funções, com transparência na prestação de contas;
- k. garantir e incentivar as organizações estudantis, por meio dos Grêmios em todas as Unidades Escolares da rede pública e privada, oferecendo estrutura para que os mesmos funcionem adequadamente, garantindo o acesso da entidade estudantil ao espaço escolar;
- l. garantir e incentivar a participação dos pais, mães e responsáveis como integrantes, de fato, da comunidade escolar, auxiliando nas decisões da Unidade Escolar;
- m. realizar, a cada 2 anos, a Conferência Municipal de Educação, conforme previsto no item Avaliação e Acompanhamento;
- n. assegurar ampla participação da comunidade escolar e sociedade civil organizada na construção de proposta de projeto de lei que estabeleça os critérios e garanta eleições diretas para diretores;
- o. garantir a implementação do Portal de Transparência da Educação, que terá como função assegurar o registro, a divulgação e o acompanhamento dos processos de participação na esfera educacional, tais como: registrar e divulgar as atas e deliberações do CME, dos Conselhos Escolares das

2.2. Metodologia e análise dos dados levantados na pesquisa de campo.

2.2.1. Metodologia.

Nesse momento da monografia relatarei o processo metodológico do percurso de pesquisa e avaliarei as informações coletadas em pesquisa de campo, de forma a responder as questões sobre funcionamento dos Conselhos Escolares atuantes em escolas da rede pública municipal de Duque de Caxias. Com este intuito, cabe destacar que esse projeto monográfico se articula ao projeto “Concepções de planejamento e gestão escolar: políticas públicas, projetos político-pedagógicos e democratização no cotidiano escolar”, coordenado pela Prof.^a Silvina Julia Fernández, estudo esse que busca conhecer as concepções de planejamento idealizadas para a Gestão Escolar nas políticas públicas educacionais atuais, procurando compreender as questões, concepções e tensões que esses projetos assumem no cotidiano escolar.

Na pesquisa maior, citada no parágrafo anterior, selecionadas quinze escolas da Rede Municipal de Duque de Caxias e quinze escolas da Rede Municipal do Rio de Janeiro como campo empírico, escolhi essa que foi pensada e estudada em pesquisa anterior no ano de 2012, intitulada “Observatório Educação e Cidades: Desigualdades de Oportunidades Educacionais e Dimensões da Alfabetização da Educação Básica no Estado do Rio de Janeiro”, considerando a justificativa da escolha das duas redes escolares o fato de um município possuir políticas de responsabilização de alto impacto¹⁵, em específico, a cidade do Rio de Janeiro, e na outra realidade não haver, no caso de Duque de Caxias. Todas as escolas selecionadas atendem alunos de nível socioeconômico (NSE) heterogêneo, evitando assim escolas com alunado de apenas um NSE determinado. O grupo escolhido é formado por

¹⁵ Lopes (2013) analisa a política de responsabilização educacional no município do Rio de Janeiro. Segundo essa autora, existem estados que possuem políticas de responsabilização de alto impacto, como é o caso do Rio de Janeiro, Ceará e São Paulo. No caso do Rio de Janeiro, a política de responsabilização é forte porque, entre outras, “tem como característica um sistema de pagamento de incentivos salariais aos profissionais das escolas com base no desempenho de seus alunos nas provas padronizadas.” (p. 22)

escolas com os mais altos e os mais baixos índices de desempenhos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Dentro desse contexto de escolas, o presente estudo monográfico se dedicou a aprofundar as análises, com base no contexto de escolas do município de Duque de Caxias, pois devido às exigências legais e burocráticas, não conseguimos iniciar a pesquisa de campo no âmbito de escolas da rede municipal do Rio de Janeiro. Nesse sentido, delimitamos nosso exame apenas a escolas de Duque de Caxias. Nas escolas estudadas foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os diretores, coordenadores pedagógicos e/ou outros integrantes das equipes de gestão. Em resumo, os sujeitos da presente pesquisa são profissionais que compõem a gestão das escolas escolhidas, dentre eles Orientadores Educacionais, Orientadores Pedagógicos, Diretores e Vice-Diretores atuantes na rede.

Paralelamente a isso coletamos dados por meio de análise documental da legislação específica do município de Duque de Caxias: a Lei Orgânica Municipal e o Plano Municipal de Educação 2015-2025. Aliado à esses objetivos, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (Lei nº 9394/96), o Plano Nacional de Educação 2014-2024, já analisados no título anterior.

Consideramos que, essa pesquisa buscou formas de triangulação a partir dessas técnicas de coletas de dados citadas anteriormente e é importante lembrarmos que concomitante a isso, realizamos também pesquisa bibliográfica para analisarmos como a literatura acadêmica vem discutindo a temática; isso foi feito principalmente para compor o primeiro capítulo deste trabalho, no qual, buscamos trabalhar o tema, seu conceito e verificar a relevância da discussão em trabalhos e literaturas acadêmicas. E, também, para dialogar com as falas dos entrevistados durante a análise de dados, no qual, buscamos trabalhar o tema, seu conceito e verificar a relevância da discussão em trabalhos e literaturas acadêmicas.

Em síntese, esse aprofundamento se utiliza de pesquisa documental e bibliográfica. Gil (1989) conceitua a pesquisa documental, demonstrando suas diferenças em relação à pesquisa bibliográfica. Consideramos ser relevante mencionarmos essas oposições, para que o leitor possa se situar diante disso. Para Antonio Carlos Gil, o embate entre as duas pesquisas está no fato de suas fontes, como mostra:

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda

podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. (GIL, 1989, p. 73)

No que se refere à metodologia de análise dos dados coletados, utilizamos a análise de conteúdo segundo Bardin (2006), uma das técnicas mais utilizadas em pesquisas qualitativas no Brasil (MAZZATO; GRZYBOVSKI, 2011, p. 3). Ainda nessa perspectiva, as autoras fundamentam a análise de conteúdo a partir da referência de Minayo (2001), dizendo que esse tipo de técnica se mostra para além de uma técnica em si, ela possibilita a compreensão do comportamento humano, descobrindo o que está por trás das ações e falas humanas.

Neste trabalho analisaremos apenas treze das quinze escolas selecionadas da Rede Municipal de Duque de Caxias. Dentro desse âmbito, onze escolas se localizam no primeiro distrito da cidade, ou seja, centro de Duque de Caxias e as demais, no caso, duas escolas se localizam no segundo distrito da cidade, denominado Campos Elíseos. Isto se deve a que a pesquisa de campo se iniciou em Setembro do ano de 2014 com reuniões na Secretaria Municipal de Educação, com a equipe da Diretoria de Educação Básica. Nesse primeiro momento, combinamos como seriam realizadas as visitas nas escolas e realizamos uma conversa com a equipe de supervisoras das escolas, que são encarregadas de auxiliar a equipe de gestão na formulação dos Projetos Político Pedagógicos.

As entrevistas propriamente ditas foram feitas, após reunião geral de representantes das escolas na SME com a equipe de pesquisa para apresentação do nosso projeto, durante o mês de Dezembro de 2014, principalmente na segunda semana do mês, na qual, visitamos cinco escolas, realizando assim as entrevistas com as equipes. Posteriormente a isso, tivemos uma pausa na pesquisa de campo, devido ao recesso de final de ano e férias escolares. Retomamos ao campo em Fevereiro do ano de 2015 e até o mês de Abril do mesmo ano, finalizamos a pesquisa empírica das três outras escolas que fazem parte da análise deste trabalho. Dada a dificuldade de contatarmos as escolas restantes, junto com uma representante da SME, realizamos um recorrido pelas escolas, instando-as a participarem da pesquisa, mas não obtivemos muito sucesso nessa segunda fase.

É importante mencionarmos que, para realização das entrevistas, foi elaborado um roteiro de coleta de dados, disponível nos apêndices deste trabalho, pensado em conjunto com o grupo de pesquisa citado, na introdução deste trabalho de conclusão de curso.

2.2.2. Análise dos dados levantados na pesquisa de campo.

Como citado no título anterior, a análise será feita com a entrevista de treze escolas localizadas nos primeiro e segundo distritos do município de Duque de Caxias. Dessas treze escolas entrevistadas, todas afirmam ter conselho escolar, porém, em suas falas, demonstram diversos funcionamentos deste. Percebo que os gestores consideram ter conselho escolar na escola, porém estes não funcionam segundo as legislações estudadas ou os autores da área. Abaixo estão algumas respostas da pergunta sobre como é a participação nos conselhos escolares:

É uma coisa para você estar decidindo, ajudando a decidir a escola que o seu filho está. Porém é uma participação muito pequena. Os pais falam: ‘O que vocês decidirem está ótimo! A gente concorda com a escola! É só assinar.’ Não, não é só assinar. Você precisa participar. Nas reuniões do conselho nós temos a ata dos conselhos, registramos tudo. Aí tem uns que falam ‘Onde que assina?’ Aí a gente: ‘Não, peraí, que a gente quer falar com você sobre a importância da sua presença, porque que você tem que ficar aqui conosco’. Escola 2

Não é forte. O povo brasileiro ainda espera que o poder público seja pátrio. O poder público é que tem que suprir a necessidade deles e não eles participarem do poder público. Se o poder público não é o pai nem a mãe deles eles se rebelam. Escola 7

Essas falas dos gestores mostram que muitas vezes os responsáveis e familiares pelos alunos e alunas não participam dos conselhos escolares, mesmo com a insistência e convite da escola. A dificuldade de participação é destacada em falas de escolas distintas. Não participam e atribuem o poder de decisão das ações na gestão, aos gestores e funcionários das escolas, delegam funções e se abstêm de seus papéis como cidadãos.

Nesse sentido, Simões (2015, p. 2) explica que: “O posicionamento da sociedade diante da ação do Estado reflete, portanto, o significado que esta concebe à sua participação na tomada de decisão sobre quais políticas sociais devem ser implementadas.” Ou seja, o comportamento da sociedade participando ou não das decisões e do planejamento das ações do Estado definem o que pensam e o que creem sobre a participação política e social, incluindo os seus direitos, seus deveres e suas obrigações e a escola não está isolada dessa percepção mais ampla.

Com efeito, percebe-se na sociedade o funcionamento da democracia representativa de uma forma às vezes mecanizada, que privilegia uma certa tecnificação do processo de escolha

de representantes, porém sem o debate e a participação suficiente, o que acaba colocando em risco até o próprio mecanismo representativo, como fica em claro no depoimento a seguir:

No documento, sim, oficialmente o conselho escolar é um grande aliado da gestão, mas a gente percebe que no dia a dia não é isso. A gente faz isso, soa. Pra fazer uma eleição, pra ter principalmente a parte dos responsáveis. É difícil para eles entenderem que são importantes na participação da escola e em reuniões. A gente não consegue ter quórum na participação dos conselhos. Então a gente fica caçando, caçando, caçando assinaturas pra poder ter um quórum e legitimar a prestação de contas que é o mínimo. Eu busco informações que possa me favorecer e eu aprender mais pra exercer a função que eu estiver exercendo. Escola 9

Burocratizar e formalizar em excesso o diálogo não possibilita que a ação humana se sobressaia e a consequência é a manutenção do poder já estabelecido. Finaliza por não alcançar os objetivos democráticos planejados. “Quando as pessoas deixam de ser o fim de uma atividade humana e passam a ser o recurso para esta atividade, definitivamente parece que o que havia de humano na atividade desapareceu, ‘tecnificou-se’” (RUSSO, 2009, p.275). As pessoas são usadas e manipuladas para cumprirem uma norma, mas a autonomia, reflexão e a criticidade não fazem parte dos conselhos tecnificados ou burocratizados.

A crítica à técnica ao instrumentalizar o funcionamento dos conselhos não é uma crítica aos conhecimentos procedimentais específicos, pois este conhecimento se faz necessário, principalmente para conduzir o processo pedagógico, que dá vida as relações dentro da escola. Todavia, o conhecimento técnico, por ser requisito dos gestores escolares, pode manter o poder centralizado na gestão escolar, tornando a educação pública patrimonialista (SOUZA, 2007).

O que pode auxiliar nesta concepção, que acaba por tecnificar a participação e os conselhos, é considerar que eles por si só se bastam e a democracia está estabelecida apenas por eles existirem. Pois, “A constituição de organismos coletivos de gestão se posiciona como pretensa solucionadora desses problemas, mas incorre em um outro problema. Pauta-se na ideia de que a participação das pessoas na gestão da coisa pública é suficiente ou eficiente tecnicamente” (SOUZA, 2009, p.276) .

Entretanto, não podemos atribuir a falta de participação dos familiares apenas à tecnificação de suas funções. Essa atitude de não participar efetivamente, pode ser

consequência da função representativa, culturalmente marcada em nossa sociedade pela forma em que são realizadas, na nossa sociedade, as eleições do executivo e do legislativo. Como pode ficar claro na fala da Escola 8:

Tem conselho comunidade. E, graças à Deus, no ano passado foi a primeira eleição com mais ênfase. **Os pais vieram à escola pra votar mesmo, foram convocados.** Foi a nossa primeira eleição para diretora e conselho comunidade. Eles estavam bem animados.

Marques (2012) destaca três fatores do campo de interação entre a sociedade civil e as estruturas governamentais que regem as atividades democráticas que necessitam de reflexão e defende que haja pesquisas e estudos sobre estes fatores para a busca de encaminhamentos que contribuam para dissipar os problemas que impossibilitam o desenvolvimento democrático. Por meio da análise da participação deliberativa, o primeiro fator que merece destaque, se deve a avaliação dos mecanismos de participação em que efetivamente se possibilite o caráter participativo deliberativo. Através de referendos e dos processos eleitorais a sociedade civil elege os seus representantes e se distancia do poder de decisão, ocorre uma divisão do coletivo, afastando o povo do seu papel soberano e decisivo. Porém, não há uma desqualificação do papel da participação representativa, pois, na estrutura social e econômica da contemporaneidade, não há como participar integralmente dos processos democráticos. Exige-se uma demanda de tempo e engajamento que não é possível no cotidiano de todas as pessoas que compõem a sociedade civil.

Um outro problema na participação da comunidade e dos funcionários é a falta de tempo e disponibilidade de estar na escola reunidos com seus pares. A atual estrutura sócio-econômica, numa sociedade capitalista e com desigualdades sociais e econômicas que estamos inseridos, impossibilita a participação em setores que não sejam decisivos de imediato para o seu desenvolvimento econômico. Destaco a resposta de uma gestora quando perguntada se na escola tinha conselho escolar.

Tem, tem um pai até. Está até para ter agora uma reunião. A gente sempre procura sim buscar também. É que nem sempre os pais se interessam porque são pais que trabalham. Né? Mas assim, reunião de pais eles participaram depois do horário [...] para tomar alguma decisão aí convoca. São pais muito participantes. Escola 10

A gente faz convite, convite bonitinho, aí manda, porém a participação é muito pequena. Então a gente chama pros conselhos, pras reuniões, para as decisões, aí as vezes vem uma, duas. Aí as pessoas também tem seus compromissos e acabam não priorizando. Escola 2

A fala desta gestora indica que os pais são participativos e interessados em interagir com a gestão e cotidiano escolar. Porém, a sua jornada de trabalho e compromissos externos não permitem estarem sempre na escola. Vale ressaltar aqui a realidade de muitas famílias chefiadas por mulheres que trabalham fora (muitas vezes tendo jornada dupla ou tripla entre estudo e trabalho) e seus filhos são cuidados por terceiros ou até pelos irmãos mais velhos, dificultando uma aproximação nas decisões da escola.

Aqui, entra a discussão do segundo fator destacado dando continuidade à justificativa do fator anterior. Além das ferramentas e dos mecanismos de participação não propiciarem uma participação deliberativa esperada, as circunstâncias e estruturas, principalmente, socioeconômicas dos participantes impedem a possibilidade de envolvimento e comprometido aguardados. Com a desigualdade social, econômica e cultural as diferenças são cada vez maiores, consequentemente, as necessidades também. As exigências e reivindicações são diferentes gerando atritos sobre as necessidades. Ainda nesta análise, se o sujeito não possui a dignidade e o seu reconhecimento de cidadão, fica passível a ser manipulado e não ocupar sua função política na sociedade. Marques (2012) reforça:

se há agentes que sequer conseguem fazer-se ouvir ou que não possuem as mínimas condições de iniciar uma contenda, pode-se questionar a legitimidade da decisão. A questão, em outras palavras, é: como podem os mais pobres demandar melhores condições de vida e um estado de bem-estar que garanta, minimamente, um ambiente mais propício à participação política se não têm condições de iniciarem contendas reivindicatórias por si mesmos? (p. 23)

Se os cidadãos não possuem o mínimo para viverem, não conseguirão se posicionar reivindicando algo além deste mínimo. Essa escassez do bem-estar possibilita que os cidadãos sejam usados e manipulados em benefício de interesses alheios.

Nessa busca pelo posicionamento da comunidade escolar e local na gestão democrática, os gestores foram questionados sobre a participação da comunidade escolar, por meio dos conselhos, na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) nas escolas, já que esta é uma das atribuições do conselho escolar destacadas no PME de Duque de Caxias 2015-2025. Sobre essa questão, uma das treze escolas informou que a escola não tinha PPP. A escola 9, diz possuir conselho escolar, mas não tem PPP:

Está sempre em construção (o PPP). Estou querendo marcar para a semana uma reunião para conversar com os professores sobre isso, até por conta da formação que eu tenho. Eu defendo a funcionalidade do PPP, eu acho que realmente ele tem que ser o retrato da escola e ser funcional, ter sua funcionalidade. No momento não tem. Ainda falta muito para ele ser a cara

da escola e assim está a minha situação. Eu como gestora vejo dessa forma. Reclamam do pouco tempo dado pela SME para poder trabalhar e definir o PPP. Precisa-se discussão, estudo e esse tempo, não mais de três dias, não dá. Escola 9

A fala desta gestora não é isolada, mesmo sendo a única a confirmar a ausência deste documento, é uma fala quase unânime sobre a falta de tempo dos funcionários docentes e não-docentes e a impossibilidade de mobilizar todos os funcionários da escola para se reunirem, para planejar e/ou avaliar o planejamento implementado. Descrevendo mais um problema para se reunirem através dos conselhos para dialogarem.

No levantamento realizado por Camargo (1997, apud SOUZA, 2009) foram sintetizados os aspectos que podem auxiliar ou não o funcionamento dos conselhos escolares. O autor os organizou em quatro esferas: materiais, ideológico, institucionais e políticos. Abaixo, destacarei alguns destes aspectos materiais que dialogam com a fala das gestoras sobre tais dificuldades encontradas na operacionalização dos conselhos: falta de horários comuns dos participantes para as reuniões, falta de espaços para se fazer reuniões e organização do tempo de reunião e demais atividades. O estudo de Camargo fala em destaque sobre os problemas estruturais que impossibilitam o diálogo e favorecem a má comunicação, que também são destacados nas seguintes falas:

Primeiro, assim, uma coisa que eu acho uma coisa importante, quando você... são três turnos, né? Então você quer fazer uma discussão, fazer uma reunião e uma discussão, a gente não consegue juntar a escola toda. Então fica muito difícil você juntar um grupo de manhã, um grupo à tarde, um grupo à noite. Como é que você vai juntar? [...] Uma forma em que eu já trabalhei, na prática, o grupo da manhã que vinha mais gente, discutia fazia uma reunião anualmente, uma revisão das metas para a Secretaria, então, o grupo da manhã fazia... o da tarde, tem alguma coisa para acrescentar? Então fica muito difícil... esse é um entrave para ter algo realmente produzido pelo grupo. Aqui é mais com a demanda. Horários fragmentados da equipe não facilita. Professores não têm carga horária destinada a esse tipo de reuniões. Escola 1

Então quando começou já começou assim, porque na outra escola que eu também trabalhei a gente fazia até reunião aos sábados, numa dessas escolas que eu era até professora regente, pra dar conta das discussões da formação do PPP. Escola 3

Nós tínhamos uma semana de planejamento, mas agora tivemos praticamente dois dias. E essas avaliações que precisam ser constantes né? Celso Vasconcellos fala muito disso, vai ficando difícil pra você desenvolver um projeto, se você não avalia constantemente, a gente tem dificuldade pra reunir as pessoas, aí a gente fica assim. A gente tinha um GE por mês, um grupo de estudos, um dia que a gente parava na escola, uma vez por mês. Agora são três por ano, dois ou três por ano. Escola 4

Ao ter contato com a realidade dessas escolas, pelo discurso das gestoras, verifiquei que quando questionadas sobre a participação na formulação do PPP, este processo possui participação, contudo essa participação não é a do conselho escolar. Não há uma mobilização do conselho para o planejamento do Projeto Político Pedagógico. Talvez por uma hierarquização de ideias e posições políticas e sociais, não atribuem ao conselho esta função, como se os funcionários não-docentes, familiares e alunos não fossem capazes de planejar pedagogicamente.

Segundo Russo (2004), na nossa atual realidade, isso reflete as tendências que se observam nos determinantes sócio-políticos e econômicos da educação. O paradigma que prevalece na gestão escolar é o que reflete os avanços e recuos das tendências progressivas e conservadoras que existem na área educacional. Eu já questiono se não é outra mudança de paradigma de gestão educacional, uma vertente que una as duas concepções e aí sim uma se sobressaia mais que a outra Não irei me aprofundar sobre este tema aqui neste trabalho, porém vale destacar, historicamente, a política de indicação de gestores em alguns municípios. Poucos diretores foram eleitos pela comunidade, sendo a grande maioria indicação da secretaria municipal de educação. No caso de Duque de Caxias isso é uma realidade, através de concurso público, ingressaram os Orientadores Educacionais que deveriam conduzir a participação através dos conselhos, mesmo assim, demonstram não conseguir isso.

Porém, mesmo com as dificuldades relatadas acima para reunir a comunidade escolar e local para dialogar, alguns gestores engajados possuem algumas estratégias para estimular e promover a participação através dos conselhos escolares, buscando o diálogo e oportunizando que o cidadão tenha voz.

A gente faz assim, ó (mostra o convite) e ainda colocamos uma balinha, um docinho tentando alguma forma de agradar. Fizemos o questionário com os professores, com os pais, com os alunos, é que eu não estou com o modelinho aqui. E a partir dali nós juntamos o que eles falavam e juntamos com o perfil da escola, com um questionário de múltipla escolha com algumas perguntas que eles pudessem escrever e dar opinião, não ficar só respondendo. Foram perguntas simples, porque às vezes a pessoa coloca mil perguntas ou algo muito extenso, que ele não se sente a vontade. Aí montamos o portfólio, alguém sugeriu de colocar a opinião dos pais. Ai os pais trouxeram cartas com a opinião sobre o projeto e nós colocamos no portfólio a visão dos pais. Escola 1

Na outra escola que eu também trabalhei a gente fazia até reunião aos sábados. Escola 2

Aqui na escola como foi a sua pergunta, esse Projeto Político pedagógico ele foi construído assim com muitas mãos. Todos os reunidos e envolvidos. Foi feito inclusive por uma comissão. Foi mais ou menos assim, a gente dividiu os professores, cada professor ficou mais ou menos com um segmento do trabalho. Aí eles fizeram uma construção básica, essa construção básica a gente levou pro conjunto de professores. O conjunto de professores mexeu nisso, viu como é que poderia ser, lapidou, interferiu, parará, parará, teve uma produção, essa produção nós levamos para todos os pais na reunião, explicando que que era, que que significava, não sei que lá, e os pais também puderam mexer ali, alterar qualquer coisa. Mas os funcionários, que foi uma reunião feita no sábado. Aí nós fizemos isso com os funcionários e nós fizemos com os alunos, foi pegado por ano de escolaridade, levava, trazia, os alunos todos sabiam, só que os alunos eram mais carrascos que a gente, então quando tava lá alguma coisa de medida, eles eram entendeu?

Escola 6

As estratégias desenvolvidas pelas gestoras para atrair e manter a comunidade escolar e local participando do conselho escolar e promover o seu funcionamento são diferenciadas partindo de suas necessidades e objetivo. Reconhecer as particularidades e os componentes da comunidades escolar e local, faz parte do processo de planejamento. A fala da gestora da Escola 1, demonstra que ela tenta cativar os familiares com convites personalizados e doces. E parece funcionar para aquela realidade, pois ela descreve passos seguintes aos do primeiro contato amigo e gentil.

Ela parte dizendo que elaborou um questionário simples onde os professores, pais e alunos puderam se comunicar. Foram compilando essas informações com os dados do perfil da escola com um outro questionário aparentemente simples. No final, os pais entregaram cartas. Uma forma de diálogo e comunicação para a falta de tempo e disponibilidade dos atores. Isso possibilita a participação para os familiares que não tem tempo e para os ficam inseguros ou receosos em se colocar por não ter o conhecimento técnico pedagógico. Contato que não fique só nisso, que depois haja abertura para os pais se colocarem sem ressalvas ou desconfiança.

Outra solução para a falta de tempo é realizar reuniões aos sábados. É um problema para um lado, pois sábado não é dia útil de trabalho, muitos funcionários da escola podem não aceitar. Neste momento, o poder de negociação é um trunfo para os gestores, pois podem permutar folga ou banco de horas durante a semana, dependendo da rotina escolar.

Na última fala explicitada, a gestora relata que fragmentou o trabalho entre os professores, o que possibilitou que todos participassem do planejamento. Depois, eles interferiam na construção do outro, tornando assim o trabalho mais diversificado. Todavia, o

planejamento relatado por ela ficou restrito à equipe docente, além de sobrecarregá-los, não proporcionou uma efetiva participação da comunidade dando voz e propiciando a construção da identidade da comunidade.

Como podemos ver até aqui, a participação não tem apenas uma forma. Nesse sentido, autores definiram e classificaram os níveis de participação social e muitos autores divergem sobre o que é participação social. Simões (2015) sistematizou essas definições e classificações e no quadro abaixo está a representação da Escada da participação Cidadã, proposta por Arnstein (1969 apud SIMÕES; SIMÕES, 2015, p. 3):

Quadro 1 - Oito degraus da escada de participação-cidadã.

8	Controle cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não participação
1	Manipulação	

A análise da tabela é feita de baixo para cima e, mesmo que a autora não reconheça os dois primeiros degraus como participação, outros autores as reconhecem, pois as pessoas são envolvidas no processo participativo mesmo que não possuam poder decisório Arnstein (1969 apud SIMÕES, 2015). Subindo a escada de participação cidadã, os degraus 3, 4 e 5 possui níveis de participação com limitação de poder, já que os envolvidos são consultados, porém

não tem poder de decisão. Já nos três últimos degraus, os participantes, além de consultados, possuem poder de decisão e podem influenciar nas políticas públicas criadas pelo Estado. Sendo assim, a simples presença do cidadão não garante a sua efetiva participação, pois a participação nos mecanismos pode ser apenas em caráter figurativo, o cidadão pode não querer ou poder opinar e também não encontrar abertura para fazer isso SIMÕES (2015).

Dando continuidade à sistematização feita por Simões (2015), ele ressalta que há formas de participação que os cidadãos estão envolvidos apenas para garantir a consulta de um tema específico, sem poder de decisão. Pateman (1992) citado por Simões (2015, p.4) conceitua essa participação como *pseudo-participação*, e quando essa participação envolve muitas pessoas, mas o poder de decisão fica centralizado a um determinado grupo, o autor classifica como *participação parcial*. Para este autor, a *participação total* só ocorrerá quando todos tiverem o poder de decisão.

Nesta sequência, Simões (2015, p. 5) aponta que Gohn (2003), por meio de uma análise paradigmática conceitua as diversas participações historicamente. A *participação liberal* pretende reformar a estrutura democrática representativa ampliando os canais de participação aos cidadãos para que eles possam suas ideias para que assim as decisões sejam tomadas pelo Estado. Com a *participação autoritária*, as decisões são hierarquizadas e os programas que promovem a participação da sociedade civil são criados e direcionados para diluir os conflitos sociais. Na *participação revolucionária*, coletivos buscam autonomia do poder político e se posicionam contra as relações de dominação. Já com a *participação democrática*, o povo se torna soberano e a participação dos movimentos sociais e da sociedade civil é legitimado e reconhecido. É fundamentado na representatividade e o marco desta participação é o processo eleitoral por meio do voto. Finaliza com a *participação democrática radical*, que é a junção da participação revolucionária e participação democrática, onde estudiosos e ativistas sugerem o fortalecimento da sociedade civil no intuito de reconstruir uma nova realidade social.

Contrapondo as fundamentações de Arnstein, Pateman e Gohn que conceitua participação partindo do posicionamento dos cidadãos no processo democrático, Simões (2015) segue sistematizando os diversos conceitos de participação, agora citando Sayago (2003) que classifica participação conforme a ideologia que as atravessa:

- a. Participação Individual: quando o indivíduo toma sua decisão de forma individual e de livre escolha;

- b. Participação Coletiva: quando as decisões são tomadas de forma coletiva;
- c. Participação Passiva: quando o indivíduo se comporta de modo desejado, sem interferir no processo;
- d. Participação Ativa: quando os sujeitos assumem o compromisso da luta e da conquista para alcançar os seus objetivos, de forma coletiva e solidária;
- e. Participação Voluntária: quando de forma espontânea, um grupo se junta para resolver problemas imediatos; e,
- f. Participação Instrumental: quando as mobilizações são feitas com o propósito de conquistar posição ou poder. As mobilizações são dirigidas por organizações externas traçamos objetivos anteriormente. A população é incluída, mas as suas opiniões e decisões são excluídas. (p.6)

Partindo das classificações e conceituações acima, dialogarei com Marques (2012) sobre a participação deliberativa e as dificuldades encontradas no cotidiano democrático. A participação deliberativa, como citada em outros momentos deste trabalho, é marcada pela participação da sociedade civil na tomada de decisões do Estado, por meio dos conhecimentos e princípios democráticos, e não somente consultiva ou por meio do voto eleitoral, o que a democracia mais tradicional propõe. Marco Nobre (2004) citado por Marques (2012, p.22) "afirma ser a democracia deliberativa o modelo que institucionaliza o ideal de exercício coletivo do poder político".

Mesmo o Estado, por meio da legislação e controle dos recursos financeiros, determinar o funcionamento dos conselhos nas instituições públicas, esse mesmo Estado regula o papel da sociedade civil limitando a participação e que função essa participação será promovida por meio de alguns conselhos. Souza (2009, p.275), destaca que "o indivíduo é colocado pela ciência e pela política como o sujeito a ser adaptado a seu objeto, que não existe mais, uma vez substituído pela técnica, logo a repressão que a ciência e a política promovem é a repressão da submissão do indivíduo à técnica forma." Nesse sentido, podemos dizer que a escola é obrigada a promover a participação da comunidade escolar como garantia da legislação, para segurar o recebimento de recursos financeiros e para promover e educar pela democracia, porém este poder de decisão é cerceado pelo próprio Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O propósito deste trabalho foi o de investigar a funcionalidade dos Conselhos Escolares nas escolas públicas municipais de Duque de Caxias e compreender como contribuem para a gestão educacional destas escolas. Para isso, no Capítulo I, analisei a legislação nacional, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394 de 1996), para identificar como os esforços que partiram da mobilização dos movimentos sociais em busca da participação social e gestão democrática contribuíram até chegar às intervenções do Estado, passando pelo cotidiano das escolas e o desenvolvimento do cidadão. Ao analisar, também, a legislação mais recente, o Plano Nacional da Educação (2014-2024) e o Plano Municipal de Educação de Duque de Caxias (2015-2025), verifiquei que, mesmo depois de muito tempo, a busca pela gestão democrática persiste e é justificável quando conhecemos seus atores e contextos.

Ao analisar as escolas, vemos que o nível de participação que são alcançados por meio dos conselhos ainda são iniciais, não alcançando o papel desejável do cidadão. Mesmo essas dificuldades de garantia do direito de participação e mobilização coletiva, não é um problema apenas das escolas. As estruturas sócio-política e econômica de nossa sociedade, não permite que a grande parte da população faça parte e contribua nessas instâncias de participação que são os conselhos gestores. As estruturas internas escolares também dificultam a ampla participação, tanto da comunidade escolar como da comunidade local.

Hierarquizar a participação dentro das escolas também foi um problema visto, já que nem todos são reconhecidos como cidadãos com os mesmos direitos e deveres, dessa forma, interesses de um determinado grupo podem se sobressair e enquanto outros grupos continuam não tendo voz, reproduzindo assim, modelos desiguais de poder em nossa sociedade. O modelo político com que está marcada culturalmente em nossa sociedade, contribui para o posicionamento de muitos participantes dos conselhos, que consideram apenas votar na eleição, uma garantia de participação efetiva, não demonstrando relevância se sua participação é consultiva, representativa ou deliberativa.

Mesmo com todas essas dificuldades para garantir a participação política, gestores se esforçam, dentro de suas condições e realidades para criar e implementar estratégias que possam garantir a efetivação mobilização cidadã. Muito se veem obrigados a se reunirem fora de seus espaços e horários destinam a jornada de trabalho, para garantir o diálogo e o debate

de ideias.

Após esta análise, ratifico a necessidade de implantação de conselhos escolares mais consistentes e garantindo o seu caráter deliberativo nas escolas, buscando equalizar o poder de participação e decisão. Concluo que, sendo a democracia muito recente em nossa sociedade, ainda estamos aprendendo a lidar e a reivindicar nosso papel na participação. E a escola, possuindo a função conscientizadora e formadora, não só mão-de-obra, mas de cidadãos reflexivos e críticos, deve buscar cada vez garantir a mobilização e formação de ideias transformadoras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. **A gestão democrática na Constituição de 1988. Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB.**

Romualdo Portela de Oliveira e Theresa Adrião (Orgs.). 3 ed. São Paulo: Xamã, 2007.

BORDENAVE, Juan E, Díaz. **O que é participação.** São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.

BRASIL, **Constituição Federal de 1998.** Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

BRASIL, **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, Lei Nº 9394/1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm

BRASIL, **Plano Nacional de Educação 2014 – 2024.** Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf

GOHN, Maria Da Glória. O cenário da participação em práticas de gestão de coisa pública no Brasil no final do milênio: as mudanças no caráter do associativismo. **Motrivivência**, Florianópolis, n. 14, p. 15-32, jan. 2000. ISSN 2175- 8042. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/motrivivencia/article/view/22416>>. Acesso em: 05 abr. 2017.

GOMES, Ana Valeska Amaral. **Gestão democrática no plano nacional de educação.** In: GOMES, Ana Valeska Amaral Gomes, BRITTO, Tatiana Feitosa de (organizadoras). Plano Nacional de Educação [recurso eletrônico] : construção e perspectivas /. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara : Senado Federal, Edições Técnicas, 2015. 293 p. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/21659>. Acesso em: 05 de abril de 2017.

HORA, Dinair Lea. Os sistemas educacionais municipais e a prática da gestão democrática: novas possibilidades de concretização. **Revista Iberoamericana de Educación** [on line], n 43/2, junio de 2007. ISSN: 1681-5653. Disponível em: <http://rieoei.org/1669.htm>. Acesso em: 05 de abril de 2017.

LIBÂNEO, José Carlos. **O sistema de organização e de gestão da escola:** teoria e prática. In: LIBÂNEO, José Carlos, OLIVEIRA, João Ferreira e TOSCHI, Mirza Seabra. (Orgs.) Educação escolar: política, estrutura e organização. Coleção Docência em Formação. São Paulo: Cortez, 2003.

LÜCK, Heloísa. Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores. **Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p. 11-33, fev./jun. 2000.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. O problema da participação política no modelo

deliberativo de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], v. 20, n. 41, fev. 2012. ISSN 1678-9873. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31768>>. Acesso em: 05 de abril de 2017.

PARO, Vitor Henrique. Gestão da escola pública: A participação da comunidade. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, maio/ago. 1992, 73(174), p. 225-290.

PAULA, A. P. P. de. Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, jan-mar, p.36-49, 2005. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>. Acesso em 05 de abril de 2017.

RUSSO, Miguel Henrique. Escola e paradigmas de gestão. **EccoS Revista Científica** [online] 2004, 6 (junho). ISSN 1517-1949. Disponível em: <<http://oai.redalyc.org/articulo.oa?id=71560103>>. Acesso em: 05 de abril de 2017.

SCHLESENER, A. H.. **Gestão Democrática da Educação e formação dos Conselhos Escolares**. In: FERREIRA, Naura Syria C.. (Org.). Políticas Públicas e Gestão da Educação: Polêmicas, Fundamentos e Análises. Brasília: Liber Livro, 2007.

SIMÕES, Gabriel Lima; Simões, Janaina Machado. **Reflexões sobre o conceito de participação social no contexto brasileiro**. Anais da VII Jornada Internacional Políticas Públicas, São Luis, Maranhão, 2015. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo3/reflexoes-sobre-o-conceito-de-participacao-social-no-contexto-brasileiro.pdf>. Acesso em: 05 de abril de 2017.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Conselho de Escola: funções, problemas e perspectivas na gestão escolar democrática. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 27, n. 1, p. 273-294, abr. 2010. ISSN 2175-795X. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2009v27n1p273>>. Acesso em: 05 abr. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.5007/2175-795X.2009v27n1p273>

APÊNDICE.

ROTEIRO DE COLETA DE DADOS PARA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA.

1. Cargo do entrevistado:
 - a. Diretor
 - b. Vice-Diretor
 - c. Coordenador Pedagógico
2. Sexo:
 - a. Masculino
 - b. Feminino
3. Idade:
4. Há quantos anos trabalha em funções de administração escolar, tais como diretor, vice-diretor, secretário, coordenador pedagógico ou orientador educacional?
5. Como e quando assumiu o cargo atual na sua escola?
6. Qual foi o último cargo que ocupou antes de assumir esse cargo na escola?
7. Há quanto tempo está na escola?
8. Quantos anos lecionou antes de assumir cargos de administração?
9. Qual é a sua carga horária semanal de trabalho?
10. Nível de escolaridade:
 - a. Ensino médio ou anterior
 - b. Normal (antigo magistério)
 - c. Superior – Pedagogia
 - d. Superior – Licenciatura
 - e. Superior – Outro.
 - f. Pós-graduação:
 - i. Nenhum
 - ii. Aperfeiçoamento (mínimo de 180 horas)
 - iii. Especialização (mínimo de 360 horas)
 - iv. Mestrado
 - v. Doutorado
11. O entrevistado tem algum tipo de formação específica na área de administração escolar? Se sim, qual/quais?
12. Atualmente, está realizando algum curso de formação específica na área de administração escolar ou pensa fazê-lo? Se sim, qual/quais?
13. Acredita que essa formação faz diferença na sua atuação profissional?
14. Que autores e/ou leituras poderia lembrar/mencionar sobre:
 - a. Planejamento escolar
 - b. Projeto Político-Pedagógico
 - c. Avaliação institucional
15. Alguns desses autores e/ou leituras servem como referência na hora de tomar decisões no seu fazer profissional? De que maneira?

16. Em situações cotidianas, antes de tomar uma decisão, a quem consulta?
17. Na sua escola tem Conselho Escola Comunidade? Se tiver, qual é a sua função? Se não tiver, por quê?
18. Como avalia os seguintes aspectos da sua escola:
 - a. Comportamento dos alunos
 - b. Capacidade de aprender dos alunos
 - c. Relação dos alunos com os professores
 - d. Relação da escola com as famílias e a comunidade
 - e. Relação entre os professores
 - f. Relação dos professores com a equipe de gestão
 - g. Relação entre os integrantes da equipe de gestão
 - h. Relação dos funcionários da escola com os alunos, os professores, a gestão e as famílias
 - i. Relação da escola com a administração central
19. No seu entendimento, quais são os problemas mais importantes da sua escola?
20. A escola tem Projeto Político-Pedagógico (PPP)? (solicitar para fotocopiar)
 - a. Caso não tenha: por quê? Que outros planejamentos, planos e/ou projetos são desenvolvidos na/pela escola? (ir para a pergunta 33)
21. Como ele foi desenvolvido? Quem participou da sua elaboração? Foi apenas a equipe de gestão com os professores? Teve alguma outra participação (por exemplo, familiares, alunos, comunidade, ONGs etc.)?
22. Caso o PPP tenha sido desenvolvido na gestão anterior, sabe como foi elaborado? Como a atual gestão se informou e/ou apropriou do mesmo?
23. Para a elaboração do PPP, foi adotado algum modelo ou procedimento/metodologia encaminhado ou divulgado pela Secretaria de Educação ou alguma outra instância de governo educacional (por exemplo, CRE, MEC etc.)? Se assim não for, quem/como definiu o modelo? Que metodologia(s) foi/foram utilizada(s)? Por que escolheram esse modelo e/ou metodologia?
24. Quais são os problemas que o PPP busca enfrentar? Quem os definiu como prioritários? Como foram levantados, analisados e/ou definidos?
25. No levantamento dos problemas da escola/elaboração do diagnóstico do PPP, consideraram-se os indicadores educacionais da escola (por exemplo, IDEB, resultados dos estudantes em avaliações em larga escala, taxas de fluxo e retenção etc.)? Que indicadores conhece? Quais utiliza ou está presente em algum momento do planejamento ou avaliação da escola?
26. Quais são as finalidades, os objetivos e as metas da escola? Como elas se expressam no PPP? Como e por quem foram definidos?
27. Que linhas de ação, atividades, subprojetos etc. compõem o PPP da escola? Que sujeitos são responsáveis por elas? Qual é a previsão e fonte de recursos para a sua implementação? Como e por quem foram definidas?
28. Como está prevista a articulação entre o PPP e o currículo escolar?
29. Como se inserem/manifestam os processos de coordenação, organização, avaliação, financiamento dentro do PPP?
30. Os diferentes atores institucionais têm conhecimento do PPP?
31. Quais têm sido as dificuldades para a concretização das propostas do PPP no cotidiano escolar?
32. Como se procede à avaliação do PPP? A cada quanto tempo?
33. A escola tem algum momento, ação ou instância específica de avaliação institucional? Quem/como participa?

34. Que outros projetos além do PPP (se tiver) convivem no cotidiano escolar? Como se dá essa “convivência” dos projetos entre si e com o PPP da escola (complementação, articulação, concorrência, superposição etc.)? Quais são as dificuldades de sua implementação? Quem /como participa da sua elaboração, implementação e avaliação desses projetos?
35. Como considera a qualidade do ensino na sua escola? E se comparado a outras escolas da região? Como explica as diferenças de qualidade educacional entre as escolas?
36. Acredita que a qualidade da sua escola está melhorando? Por quê?